

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CINTIA RIBEIRO VELOSO DA SILVA

TRABALHO DOCENTE E INOVAÇÃO:  
A PERSPECTIVA DA OCDE PARA AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

CURITIBA  
2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CINTIA RIBEIRO VELOSO DA SILVA

TRABALHO DOCENTE E INOVAÇÃO:  
A PERSPECTIVA DA OCDE PARA AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutora em Educação, no Curso de Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação, da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Profa. Dra. Rose Meri Trojan

Co-orientadora: Profa. Dra. Mónica Torres Sánchez

CURITIBA  
2015

Catálogo na Publicação  
Cristiane Rodrigues da Silva – CRB 9/1746  
Biblioteca de Ciências Humanas – UFPR

Silva, Cintia Ribeiro Veloso da  
Trabalho Docente e Inovação: a perspectiva da OCDE  
para as políticas educacionais. / Cintia Ribeiro Veloso da  
Silva. – Curitiba, 2015.  
249 f.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Rose Meri Trojan.  
Tese (Doutorado em Educação) – Setor de  
Educação, Universidade Federal do Paraná.

1. Políticas Educacionais. 2. Organização para a  
Cooperação e Desenvolvimento Econômico. 3. Plano  
Nacional de Educação. I. Título.

CDD 379.81



## TERMO DE APROVAÇÃO

Defesa de Tese de Cintia Ribeiro Veloso da Silva para obtenção do Título de DOUTORA EM EDUCAÇÃO. Os abaixo assinados, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rose Meri Trojan, Prof. Dr. Roberto Leme Batista, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Gisele Masson, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Maria Eyng, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Noela Invernizzi, arguíram, nesta data, a candidata acima citada, a qual apresentou a seguinte Tese: "TRABALHO DOCENTE E INOVAÇÃO: A PERSPECTIVA DA OCDE PARA AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DIANTE DA GLOBALIZAÇÃO".

Procedida a arguição, segundo o Protocolo aprovado pelo Colegiado, a Banca é de Parecer que a candidata está Apta ao Título de DOUTORA EM EDUCAÇÃO, tendo merecido as apreciações abaixo:

BANCA	ASSINATURA	APRECIÇÃO
Prof. <sup>a</sup> Dr. <sup>a</sup> Rose Meri Trojan	<i>Rose Meri Trojan</i>	Aprovada
Prof. Dr. Roberto Leme Batista	<i>Roberto Leme Batista</i>	Aprovada
Prof. <sup>a</sup> Dr. <sup>a</sup> Gisele Masson	<i>Gisele Masson</i>	Aprovada
Prof. <sup>a</sup> Dr. <sup>a</sup> Ana Maria Eyng	<i>Ana Maria Eyng</i>	APROVADA
Prof. <sup>a</sup> Dr. <sup>a</sup> Noela Invernizzi	<i>Noela Invernizzi</i>	APROVADA

Curitiba, 01 de dezembro de 2015.

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Monica Ribeiro da Silva  
Coordenadora do PPGE

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Monica Ribeiro da Silva  
Coordenadora do Programa de  
Pós-Graduação em Educação  
Matrícula: 125750

Gratidão!

A cada um que - de alguma maneira afetuosa e em algum momento dos quatro anos do curso de doutorado - me ajudou a realizar este trabalho e a compor o meu modo de ver a realidade e o trabalho docente.

Em especial, agradeço:

Aos meus orientadores  
Rose Meri, Mónica e António

À minha família

Aos amigos da UGr  
Diego, Aurora e Magdalena

Aos amigos de fé e camaradas  
Amanda, Claudia, Consuelo, Eluane, Fabiana, Giovana, Jose Luis,  
Larissa, Lourianne, Luciane, Miguel, Regina, Rosana e Thiago

Ao Leocádio e ao Junior (*in memoriam*)

Aos amigos do colegiado da Licenciatura em Artes Visuais da  
UNESPAR/FAP

Aos professores e funcionários da UNESPAR

Aos companheiros do GEPEC/UFPR

Aos professores e funcionários do PPGE/UFPR

Aos colegas da linha de pesquisa em Políticas Educacionais do  
PPGE/UFPR

A todos os professores que convivo, colegas de profissão

Aos meus alunos e ex-alunos

À tradutora  
Adeli

À banca de avaliação desta tese  
Ana Maria, Gisele, Noela e Roberto

Desconfiai do mais trivial, na aparência singelo.  
E examinai, sobretudo, o que parece habitual.  
Suplicamos expressamente: não aceiteis o que é de  
hábito como coisa natural, pois em tempo de  
desordem sangrenta, de confusão organizada, de  
arbitrariedade consciente, de humanidade  
desumanizada, nada deve parecer natural, nada  
deve parecer impossível de mudar.

Bertold Brecht

## RESUMO

O propósito central desta tese é apresentar uma análise das políticas educacionais que tratam da inovação no trabalho docente, determinadas pela governança global, especialmente na perspectiva da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Para tanto, foram considerados os aspectos constitutivos do atual estágio do capitalismo e da globalização, a fim de analisar histórica e conceitualmente a consolidação da inovação como mecanismo econômico fundamental no meio produtivo e da hegemonia da OCDE na governança educacional global. Do ponto de vista do materialismo histórico, avaliou-se o modo como as políticas educacionais para o trabalho docente foram afetadas pela governança global e como a OCDE afirma a inovação para o trabalho docente por meio de seus inúmeros materiais publicados voltados para a educação. Este tema foi ponderado segundo os parâmetros definidos no documento *Measuring innovation in education: a new perspective*, da OCDE (2014): estilo e práticas de ensino; organização de salas de aula; uso de material e livro didático; métodos de avaliação dos alunos; uso e disponibilidade de computadores e da internet em sala de aula; oferta de educação especial; colaboração entre professores; mecanismos de *feedback*, avaliação e contratação docente; práticas escolares de relação com os pais. Por fim, os parâmetros acima foram analisados no contexto das políticas brasileiras para o trabalho docente, especificamente às que estão relacionadas ao Plano Nacional de Educação (PNE), de 2014. Adotou-se o método da educação comparada, considerando que as pesquisas sobre os sistemas e as políticas educacionais não podem ser desenvolvidas sem contemplar as diversas formas pelas quais a globalização repercute na educação (CASTELLANI e BONAL, 2011) e a existência de uma *Agenda Globalmente Estruturada para a Educação*. Como instrumento, utilizou-se a *análise dos mecanismos de efeitos externos*, proposta por Roger Dale (1999; 2004; 2007), a fim de compreender os efeitos das políticas globais estabelecidas por organizações internacionais nos sistemas nacionais de educação. No que diz respeito às políticas educacionais brasileiras, considerou-se que os efeitos das recomendações da OCDE sobre inovação no trabalho docente ocorrem, principalmente, por meio do mecanismo de *disseminação*. Deste modo, analisando as ações e políticas do governo nacional, foram encontradas algumas características das políticas globais para a inovação do trabalho docente, segundo os parâmetros estabelecidos pela OCDE.

Palavras-chave: Políticas educacionais. Educação Comparada. Trabalho docente. Inovação. Globalização. OCDE. PNE.

## ABSTRACT

The main purpose of this thesis is to present an analysis of the educational policies related to innovation in the teaching profession, determined by global governance, especially in the perspective of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). To this end, the effects of current capitalism and globalization were considered, so to conceptually and historically analyse the consolidation of innovation as a fundamental economic mechanism in the productive means, and OCDE's hegemony in global education governance. From a historical materialism point of view, an evaluation was made on how economic policies for the teaching profession were affected by the global governance and how OCDE affirms innovation for the teaching profession via their vast education focused published material. This theme was seen under the parameters defined in the document *Measuring innovation in education: a new perspective*, by OCDE (2014): teaching style; teaching practices; classroom organisation; didactic book usage; assessment methods; computer and internet availability; special education offer; teachers' collaboration; feedback mechanisms; school and parents relationship practices. Finally, the above parameters were analyzed under the context of the Brazilian policies for the teaching profession, specially the matters related to the 2014 National Education Plan (PNE in its Portuguese acronym). The compared education method was adopted, considering that the researches on the education systems and policies cannot be developed without contemplating the several ways globalisation affects education (CASTELLANI and BONAL, 2011) and the existence of a globally structured agenda for education. As an instrument, the *external effects mechanisms*, proposed by Roger Dale (1999; 2004; 2007) was used, so to understand the effects of the global policies established by international organisations on national educational systems. In respect to the Brazilian educational policies, the effects of OECD on teaching work innovation were considered to have occurred mainly by the *dissemination* mechanism. This way, analysing the national government actions and policies, some characteristics of global policies for the academic work innovation were found, according to the patterns established by OECD.

Key words: Educational policies. Comparative Education. Teacher work. Innovation. Globalisation. OECD. PNE.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	FORMA DE TRABALHO DA OCDE	48
Figura 2	GOVERNANÇA PLURIESCALAR	59
Figura 3	INOVAÇÃO, PESQUISA E DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA DA GESTÃO DO CONHECIMENTO	180

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	<u>TIPOLOGIA DOS MECANISMOS DE EFEITOS EXTERNOS</u>	<u>92</u>
Quadro 2	<u>PROFESSORES COMO FOCO DE POLÍTICA</u>	<u>112</u>
Quadro 3	<u>TALIS 2008 – PAÍSES PARTICIPANTES</u>	<u>115</u>
Quadro 4	<u>TALIS 2013 - PAÍSES PARTICIPANTES E NÍVEL PESQUISADO</u>	<u>116</u>
Quadro 5	<u>MODELOS POSSÍVEIS DE AVALIAÇÃO</u>	<u>130</u>
Quadro 6	<u>CARACTERÍSTICAS DA ECONOMIA DO CONHECIMENTO</u>	<u>162</u>

## LISTA DE SIGLAS

AGEE	Agenda Globalmente Estruturada para a Educação
BICS	Brasil, Índia, China e África do Sul
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
BRIICS	Brasil, Rússia, Índia, Indonésia, China e África do Sul
BM	Banco Mundial
CTI	Ciência, Tecnologia e Inovação
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATS	<i>General Agreement on Trade in Services</i> (Tradução: Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços)
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> (Tradução: Acordo Geral sobre as Tarifas e o Comércio)
GEMS	<i>Global Education Management Systems</i> (Tradução: Sistemas de Gestão da Educação Global)
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Nacionais Anísio Teixeira
MEC	Ministério da Educação
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i> (Tradução: Acordo Norte-Americano de Livre Comércio)
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OECE	Organização para a Cooperação Econômica Europeia
OEI	Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura
OI	Organizações Internacionais
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PISA	<i>Programme for International Student Assessment</i> (Tradução: Programa para Avaliação Internacional de Estudantes)
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
TALIS	<i>Teaching and Learning International Survey</i> (Tradução: Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem)
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
UE	União Europeia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>14</b>
<b>1 REESTRUTURAÇÃO ECONÔMICA, NEOLIBERALISMO E GOVERNANÇA GLOBAL</b>	<b>24</b>
1.1 CRISE E REESTRUTURAÇÃO CAPITALISTA	24
1.2 NEOLIBERALISMO E GLOBALIZAÇÃO	32
1.3 GOVERNANÇA GLOBAL E AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	42
1.4 A OCDE NA GOVERNANÇA GLOBAL	46
<b>2 AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS E A EDUCAÇÃO COMPARADA NO ÂMBITO DA GOVERNANÇA GLOBAL</b>	<b>51</b>
2.1 POLÍTICAS EDUCACIONAIS, NEOLIBERALISMO E GLOBALIZAÇÃO	51
2.2 GOVERNANÇA EDUCACIONAL GLOBAL	58
2.3 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NO ÂMBITO DA GOVERNANÇA EDUCACIONAL GLOBAL	63
2.3.1 União Europeia	64
2.3.2 Banco Mundial	70
2.3.3 UNESCO	73
2.3.4 OEI	77
2.3.5 OCDE como protagonista	78
2.4 EDUCAÇÃO COMPARADA, AGEE E ANÁLISE DOS MECANISMOS DE EFEITOS EXTERNOS	83
<b>3 O TRABALHO DOCENTE NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO</b>	<b>94</b>
3.1 A DOCÊNCIA COMO TRABALHO	95
3.2 UM PANORAMA DO TRABALHO DOCENTE SEGUNDO A OCDE	104
3.3 CONSIDERAÇÕES DA TALIS PARA O TRABALHO DOCENTE	118
<b>4 A INOVAÇÃO COMO UMA PROPOSIÇÃO ECONÔMICA</b>	<b>134</b>
4.1 A TEORIA DA INOVAÇÃO DE SCHUMPETER	135

4.1.1	O processo de mudança tecnológica para Marx e o surgimento da inovação para Schumpeter	135
4.1.2	Satisfação das necessidades, consumo e produção	140
4.1.3	Inovação e destruição criativa	145
4.1.4	Inovação, desenvolvimento e crescimento econômico	152
4.2	A INOVAÇÃO DIANTE DA GLOBALIZAÇÃO	159
4.2.1	O conhecimento e a inovação como base das relações produtivas	160
4.2.2	A perspectiva da OCDE enquanto agente da inovação	168
5	<b>INOVAÇÃO E TRABALHO DOCENTE</b>	178
5.1	A EDUCAÇÃO COMO BASE DA INOVAÇÃO	179
5.2	A INOVAÇÃO COMO IDEOLOGIA PARA O TRABALHO DOCENTE	186
5.3	PARÂMETROS DA OCDE PARA A INOVAÇÃO NO TRABALHO DOCENTE	194
5.4	POLÍTICAS PARA A INOVAÇÃO NO TRABALHO DOCENTE NO BRASIL	202
	<b>CONCLUSÃO</b>	219
	<b>REFERÊNCIAS</b>	229

## INTRODUÇÃO

A inovação no trabalho docente é o objeto de estudo desta tese, analisada a partir das determinações dos documentos da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) – protagonista no âmbito da governança global educacional – por meio das quais induz as políticas educacionais.

Sendo assim, um conceito chave para este estudo é o de inovação. De modo geral, inovação pode ser entendida como prática, modo de fazer e aplicar as ideias geradas por meio da criatividade. Entretanto, diante do processo histórico, social e econômico, a inovação é um termo usado para denominar um mecanismo econômico fundamental, de modo que para a OCDE (2010b), a inovação é o motor para o desenvolvimento e crescimento econômico.

Sob este aspecto da inovação, o primeiro economista a fazer um estudo minucioso foi Joseph Alois Schumpeter, no início do século XX. Para Schumpeter (1961, p. 110) a inovação é o impulso fundamental do processo econômico, que “põe e mantém em funcionamento a máquina capitalista”. Defendia as virtudes do mercado e que as inovações determinavam o caráter econômico evolutivo do sistema capitalista, enquanto impulso fundamental do processo econômico, as quais procedem de *novos bens de consumo*, de *novos métodos de produção ou transporte*, de *novos mercados* e de *novas formas de organização industrial ou empresarial*.

Nas últimas décadas, a inovação vem sendo cada vez mais estudada e difundida. A OCDE é a principal agência a orientar os sistemas nacionais de inovação, apresentando uma agenda política para o desenvolvimento científico, tecnológico e educacional, a fim de criar novos arranjos institucionais para que as inovações sejam ampliadas, se diversifiquem e se aprofundem no âmbito global (OCDE, 2010a). Ademais, defende a inovação como mecanismo essencial para a competitividade, como impulso para o bem estar social e como fator essencial para a geração e acumulação de riquezas (OCDE, 2008a).

O conhecimento exerce a função fundamental de atender as novas demandas da inovação, não só para a produção de bens, mas para a produção do próprio conhecimento, tornando a educação fundamental no processo de inovação. Neste contexto, o professor exerce um papel determinante na formação de capital

humano e na difusão dos meios que fundamentam o desenvolvimento das competências necessárias para o fortalecimento da inovação.

O conhecimento, enquanto princípio vital da inovação, qualifica termos como *capitalismo cognitivo*, *economia do conhecimento* e *sociedade do conhecimento*, os quais evidenciam as relações entre ensino, aprendizagem, trabalho e conhecimento, fundamentais para a reconfiguração da economia dentro do modelo capitalista atual. É neste sentido que Moraes (2003, p.10) observa a respeito da multiplicidade de termos que surgem no atual estágio produtivo “construídos para justificar a emergência dos códigos da modernidade”:

[...] são apresentados ora como economia ou sociedade do conhecimento, ora como economia ou sociedade da inovação perpétua, ora como sociedade da informação, quando não sociedade aprendente e do aprendizado, ou ainda sociedade de redes ou associacional. Os diversos cenários, porém, não ocultam importantes convergências analíticas acerca da globalização dos mercados, da profusão de paradigmas em todos os setores da sociedade e da afirmação de que produção, natureza, volume, disseminação e uso do conhecimento são peças chave nas formas de acumulação em escala mundial.

Estes termos representam nada mais que a ideologia econômica dominante, evidenciando a incessante necessidade do mercado em valorizar o capital e reformular métodos produtivos para maior acumulação que, no atual contexto, é dada a partir da conexão entre a produção científica e o trabalho.

Há décadas os conceitos e as práticas que direcionam a inovação no sistema produtivo vêm adentrando paulatinamente no campo da educação e, por consequência, estão cada vez mais presentes nos documentos nacionais como fundamento das políticas educacionais. É neste sentido que o dispositivo inicial desta pesquisa foi dado a partir de certa desconfiança sobre a insistente e constante presença do termo *inovação* nas atuais orientações políticas para as práticas educacionais.

O discurso comum que permeia a educação diz que para se alcançar um ensino de qualidade e adequado às demandas da “sociedade do século XXI”, os sistemas de ensino devem contar com *professores inovadores*, que utilizem *práticas pedagógicas inovadoras* e de meios para que o estudante *desenvolva suas habilidades e desperte suas competências para a inovação*. Estas afirmações coincidem com o posicionamento da OCDE, que toma as estratégias de inovação como essenciais para desenvolver a qualidade do ensino e a melhoria dos resultados educacionais (VIELUF, 2012), segundo seus parâmetros.

Esse discurso sugere que um ensino de qualidade é responsabilidade do professor, o qual deve inovar os seus métodos, práticas e saberes, frequentemente com seus próprios meios financeiros, participando de redes de colaboração e avaliações periódicas de seu trabalho – tal e qual vêm ocorrendo com qualquer outro trabalhador no setor produtivo. Neste sentido, a inovação – enquanto mecanismo próprio do modelo econômico – afeta o trabalho docente, seja por meio da função determinante que a educação exerce na inovação ou pela ideologia de que a educação precisa ser inovada para alcançar a qualidade do ensino.

Além do mais, muitas vezes, os próprios professores são convencidos de que todas as estratégias necessárias para a transformação do ensino estão ao seu alcance por meio de seus próprios esforços, muito embora as suas condições de trabalho não sejam as mais adequadas, muito menos “inovadoras”, e outros fatores internos e do entorno escolar não favoreçam o processo do ensino e aprendizagem. A OCDE, a partir de seu protagonismo na governança global educacional, dissemina determinações para os sistemas de ensino impregnadas desta ideologia. Tendo em vista estas questões situadas acima, a problemática que se estabelece nesta tese é: como as políticas educacionais nacionais respondem a estas determinações, especialmente no que diz respeito às orientações da OCDE para a inovação no trabalho docente?

As orientações disseminadas pela OCDE para as políticas educacionais, especialmente as que prescrevem a inovação da educação, do ensino, dos sistemas de ensino e do trabalho docente – enquanto conceito, prática e ideologia – dão base para a principal hipótese levantada nesta tese: as políticas educacionais brasileiras sofrem os efeitos da disseminação das orientações da OCDE e respondem aos parâmetros para a inovação no trabalho docente. Para comprovar tal hipótese, foi avaliado o atual Plano Nacional de Educação (PNE) - gerador de políticas educacionais - a fim de identificar se as determinações globais para a inovação no trabalho docente são válidas no contexto político brasileiro e de que modo ocorre.

Para tanto, deve-se considerar que, as novas regulações para as políticas educacionais são determinadas na organização do sistema produtivo, por meio das forças econômicas supranacionais. Diante destas novas regulações, conforme Oliveira (2004, p.1132), o trabalho docente, já não é mais definido somente pela atividade em sala de aula, “ele agora compreende a gestão da escola no que se refere à dedicação dos professores, ao planejamento, à elaboração de projetos e à



discussão coletiva do currículo e da avaliação”. Estas novas regulações fazem com que o conceito e a abrangência do trabalho docente nas políticas educacionais se ampliem, tendendo a se complexificar cada vez mais.

O âmbito das forças econômicas supranacionais, da governança educacional global e da inovação foi constituído historicamente a partir das transformações econômicas e políticas ocorridas a partir do século XX, marcadas por duas grandes Guerras Mundiais; pelo desenvolvimento industrial; pela prosperidade do período pós-guerra, seguida de crise estrutural do sistema de acumulação – que culminou no início da década de 1970 – e pela consequente reestruturação produtiva, a qual Harvey (2006) denomina *acumulação flexível*. Neste cenário, o neoliberalismo fundamenta as medidas políticas necessárias para atenuar os efeitos do colapso econômico, fortalecendo a reestruturação da economia e a restauração do poder de classe (HARVEY, 2006).

A globalização tem a função de difundir o ideário neoliberal, a todas as regiões do planeta e em todos os âmbitos da sociedade capitalista e está baseada na aceleração de movimentos do capital, bens, mão de obra, serviços e informação através das fronteiras; e se dá por meio de um processo que resulta das condições de energia e de transportes baratos, pelo crescimento das tecnologias da informação e comunicação e pela liberação do comércio e das finanças (GREEN, 2001).

De acordo com Frigotto (1995), a globalização representa uma exacerbação dos processos de exploração e de alienação, que, em sua aparência, acena para a superação da estrutura de exploração capitalista, que de fato ainda persiste e parece estar longe de ser abolida. É neste sentido que a lógica da globalização no sistema da produção de mercadorias vem gerando uma sociedade imensa de excluídos e precarizações nunca vista no mundo do trabalho (ANTUNES, 2005). Portanto, conforme Dale (2004), o atual contexto de globalização é conduzido pela necessidade de promover a manutenção do sistema produtivo, de modo que, pela primeira vez na história, nenhuma parte do mundo fica imune aos efeitos do capitalismo.

A globalização tem como fundamento um sistema internacional, composto principalmente por Organizações Internacionais (OI) e Estados nacionais e possui a capacidade de governança. Apesar de não se estabelecer através de um governo específico, a governança determina as regras globais - colocadas em prática por

meio das OI – e na medida em que cria uma estrutura soberana, os Estados nacionais abdicam “voluntariamente” de sua autoridade no sistema internacional e a transfere para estas organizações, tomando decisões que orientam a política dos Estados envolvidos, trazendo um conjunto de novas regras.

Dentre as OI que demonstram um maior comprometimento em estabelecer o seu poder por meio de uma governança supranacional, no âmbito da educação se destacam: a União Europeia (UE); a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); o Banco Mundial<sup>1</sup>; a Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI) e a OCDE. Esta última será tratada com maior destaque, considerando que, na atualidade, apresenta-se como a principal protagonista no espaço global, no que se refere não só às políticas educacionais, mas também de inovação.

A OCDE é composta por 34 membros, dentre os quais estão os países mais industrializados do mundo e alguns outros emergentes. O Brasil não é um membro da OCDE, mas participa das pesquisas de larga escala e é estudado por meio de investigações especiais que fundamentam os investimentos econômicos e financeiros da região, assim como também ocorre com outros países.

O Brasil é um país que, pouco a pouco, está empregando o conceito de inovação em suas políticas. Atendendo as tendências internacionais, foi implantada a Lei de Inovação Tecnológica (LIT), Lei n. 10.973 de 2004, que representa um instrumento de apoio à pesquisa científica e tecnológica e à inovação no ambiente produtivo, visando à capacitação de trabalhadores, a autonomia tecnológica e o desenvolvimento industrial do país (BRASIL, 2004). Por meio do Decreto n. 7.096 (BRASIL, 2010), foi aprovada a criação de uma Secretaria de Inovação que, segundo o governo brasileiro, é a “protagonista da interligação das políticas públicas de inovação com as demandas do sistema produtivo”<sup>2</sup>.

Além do mais, a OCDE avalia os contextos e as experiências nacionais relacionadas ao setor produtivo e conforme o resultado faz recomendações para

---

<sup>1</sup> O Grupo Banco Mundial é uma agência do Sistema das Nações Unidas, independente, especializada e representa a maior fonte global de assistência para o desenvolvimento. O Banco (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD) atua como uma cooperativa dos países membros, disponibilizando recursos financeiros, pessoal e base de conhecimentos para dirigir as nações em desenvolvimento ao crescimento econômico. ONUBr/Banco Mundial. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/banco-mundial/>. Acesso em: 10/01/2016.

<sup>2</sup> Brasil/Secretaria de Inovação. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=3&menu=577>. Acesso em: 24/10/2015.

políticas específicas, tendo em vista que a sua principal finalidade é expandir e fortalecer o modelo econômico que defende, determinando as novas tendências. O *discurso educacional global* é criado com a intenção de propagar e fortalecer estas tendências, difundindo uma visão de mundo baseada em teorias cognitivas voltadas à adaptação dos indivíduos às necessidades do setor produtivo; valorizando a educação como elemento central para o desenvolvimento econômico e como parte de uma política social e produtiva (DALE; ROBERTSON, 2007).

Assim, a OCDE – por meio de estratégias como a elaboração e divulgação de conhecimentos técnicos, medição de desempenho, criação de indicadores internacionais e publicações que contém orientações para os sistemas educativos – se converteu em protagonista na governança global. Estas publicações são veículos das ideias que a OCDE pretende difundir para as políticas educacionais.

De tal modo, o objetivo geral desta tese é analisar de que modo as políticas educacionais nacionais respondem às determinações da OCDE, especialmente no que diz respeito às orientações da OCDE de inovação no trabalho docente.

Como objetivos específicos, buscou-se:

- conhecer os aspectos que configuraram: a globalização como determinante na organização de um espaço político hegemônico, em que atuam as forças econômicas supranacionais; a inovação como proposição fundamental do modelo econômico; e as atuais regulações das políticas educacionais, especialmente para o trabalho docente;
- compreender a educação comparada no contexto da globalização, reconhecendo a existência de uma *agenda globalmente estruturada para a educação*;
- definir a docência como trabalho, a fim de analisar criticamente o trabalho docente sob as determinações da governança global e as considerações da OCDE, tendo em vista as demandas de educação para a inovação;
- identificar os princípios históricos e conceituais da inovação no âmbito econômico;
- evidenciar o conhecimento e a educação como base das relações produtivas;
- admitir a influência da inovação no setor educacional, enquanto definidora das políticas;

- avaliar a inovação no trabalho docente no PNE a partir dos parâmetros definidos pela OCDE.

Para cumprir tais objetivos, optou-se pelo método da educação comparada, tendo em vista que, diante da globalização, para analisar os sistemas de ensino e as políticas educacionais, há que serem consideradas as diversas formas que as forças supranacionais repercutem na educação (CASTELLANI; BONAL, 2011).

A educação comparada como meio de análise dos sistemas de ensino e das políticas educacionais, desde o seu princípio, embora se utilizasse de diferentes ferramentas, tinha como perspectiva central os Estados nacionais enquanto unidades autônomas. Entretanto, diante do contexto de globalização estabelecido nas últimas décadas do século XX, em que o Estado-nação sofre fortes impactos na sua soberania e autonomia, sob a influência de um sistema internacional determinado por uma governança global, o campo da educação comparada foi se reorganizando para compreender as novas exigências dadas por este contexto.

Deste modo, o deslocamento da autoridade política e o redimensionamento das políticas educacionais passaram a ter particular importância para a educação comparada, determinada por uma governança educacional global, por meio de políticas, discursos, práticas e conceitos difundidos por organizações internacionais, como a OCDE (LINGARD; RAWOLLE, 2011).

Contudo, Dale e Robertson (2012) alegam que, apesar da mudança gerada pela globalização na perspectiva pela qual se vê os Estados nacionais na atualidade, a educação comparada já se ocupava em oferecer fundamentação teórica e metodológica para compreender a organização e a governança dos sistemas de ensino; as reformas educacionais; as instituições de ensino básico, superior e técnico, as políticas educacionais e as relações políticas, sociais e econômicas entre escola e sociedade, considerando a globalização como o elemento fundamental que se conecta com cada um destes espaços, no desenvolvimento histórico do capitalismo. Pois, segundo Dale (2002), os Estados nacionais nunca tiveram autonomia absoluta e o fenômeno da globalização não é novo, apenas se coloca em novas bases.

Sob tal perspectiva da educação comparada, diante da globalização, para estudar os efeitos da globalização nos países, considera-se a existência de uma *Agenda Globalmente Estruturada para a Educação* (AGEE), Roger Dale (1999; 2004; 2007).

A AGEE apresenta uma variedade de mecanismos que operam na globalização, por meio das organizações internacionais, afetando as políticas nacionais e locais, de modo diversificado, pois a agenda global não está reduzida à mesma prescrição, idêntica em todos os países. A AGEE pressupõe a globalização como expressão da economia capitalista, determinada como um conjunto de dispositivos que operam supranacional e transnacionalmente, conduzidos pela necessidade de manter o conjunto de valores do sistema capitalista, mais do que qualquer outro (DALE, 2004).

Toma-se como pressuposto a afirmação de Dale (2007), o qual afirma que a globalização não é a resposta para todas as perguntas sobre a natureza e a orientação das políticas, mas faz com que se reconsidere a forma como estas políticas são criadas, elaboradas e dirigidas. Deste modo, considerando a perspectiva da AGEE, Roger Dale (1999; 2004; 2007) propõe a *análise dos mecanismos de efeitos externos* como metodologia para compreender as políticas nacionais. No que se refere às orientações da OCDE para a inovação no trabalho docente, tomou-se como ponto de partida desta investigação o *mecanismo de disseminação*, por meio do qual foram analisadas as políticas educacionais brasileiras para a inovação no trabalho docente.

Os documentos da OCDE se constituíram aqui no principal instrumento de pesquisa. Dentre as centenas de documentos produzidos pela OCDE, nos atemos a mais de 50 títulos relacionados aos setores de inovação e educação, do período ente 2012 e 2015, a maioria escrita na língua inglesa, conforme detalhado nas referências.

O método da educação comparada e o âmbito atual no qual está constituído foi estudado com profundidade no período de um ano, participando do programa de doutorado sanduíche (PDSE/Capes) na *Facultad de Ciencias de la Educación*, da *Universidad de Granada* (UGR), na Espanha, sob a co-orientação e tutoria da Professora Doutora Mónica Torres Sanchez, membro do grupo de pesquisa *Políticas y Reformas Educativas* (UGR), da *Sociedad Española de Educación Comparada* e do *Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Comparada de Políticas Educacionais* da Universidade Federal do Paraná (GEPEC/UFPR).

Portanto, a escolha deste local para a realização do estágio de doutoramento se deu com a intenção de ampliar as referências para abordar a educação comparada, considerando o acesso às pesquisas e aos pesquisadores

que compreendem o contexto supranacional estando na posição de um país europeu, membro da OCDE e da União Europeia, duas das mais potentes OI no âmbito global.

Concordando com Green (2007) – que propõe o estudo de determinadas regiões supranacionais como unidades predominantes do processo de globalização, para que se compreenda a maneira como os contextos tendem a configurar as reformas que tem origem no âmbito global – foram analisadas algumas políticas educacionais brasileiras em vigor, que se destinam a difundir os conceitos da inovação para o trabalho docente, a partir da abordagem da educação comparada. Entre as políticas educacionais brasileiras, foi selecionado para análise o Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado em 2014, como gerador de políticas.

A análise do PNE foi realizada a partir de parâmetros definidos no documento da OCDE, *Measuring innovation in education: a new perspective* (2014a). Estes parâmetros definidos para a inovação na educação serviram de base para analisar o impacto sobre o trabalho docente no que se refere a: estilo e práticas de ensino; organização de salas de aula; uso de material e livro didático; métodos de avaliação dos alunos; uso e disponibilidade de computadores e da internet em sala de aula; oferta de educação especial; colaboração entre professores; mecanismos de *feedback*, avaliação e contratação docente; práticas escolares de relação com os pais.

Tendo em vista os aspectos apresentados, a estrutura do trabalho foi dividida em cinco capítulos. O primeiro capítulo aborda o contexto econômico e político em que ocorreu a crise estrutural e a reestruturação produtiva; o neoliberalismo e a globalização; como saídas para o capital reestabelecer a acumulação; a governança global, que tem o poder predominantemente concentrado nas OI, especialmente a OCDE.

O segundo capítulo trata dos efeitos do neoliberalismo e da globalização nas políticas, induzidas por uma governança educacional global, por meio de estratégias das organizações internacionais, notadamente da OCDE, que assume o protagonismo neste âmbito. Também são explanados alguns dos efeitos destes fenômenos na educação comparada, entre eles o surgimento de uma *Agenda Globalmente Estruturada para a Educação* (AGEE), procedimento de análise da educação comparada diante da globalização, apresentando a metodologia da *análise dos mecanismos de efeitos externos*.

O terceiro capítulo aponta características e condições do trabalho docente no contexto da globalização. Inicialmente, a docência definida como trabalho, considerando sua profissionalização, a proletarização e a precarização das condições de trabalho. Posteriormente, é apresentada a perspectiva da OCDE para o trabalho docente, por meio de um panorama geral e outro a partir das principais orientações desta organização para o trabalho docente, segundo o Estudo Internacional de Ensino e Aprendizagem (*Teaching and Learning International Survey* – TALIS) da OCDE, considerando as práticas pedagógicas, a concepção de ensino, a autoeficácia, satisfação profissional e a avaliação de professores.

O quarto capítulo compreende a inovação como uma proposição econômica, consolidada como mecanismo essencial para a acumulação no atual estágio de acumulação capitalista. Para tanto, aborda-se o processo de mudança tecnológica para Marx e o surgimento da inovação para Schumpeter, bem como os elementos da sua teoria de inovação. Apresenta-se a inovação diante da globalização, na qual o conhecimento é a base das relações produtivas e a perspectiva da OCDE, enquanto principal agente da inovação no âmbito supranacional.

Por fim, o quinto capítulo relaciona a inovação e o trabalho docente no contexto das atuais demandas das políticas educacionais, considerando a educação como base da inovação e ao mesmo tempo, a inovação como uma ideologia do trabalho docente. Estas questões são elucidadas por meio das orientações gerais da OCDE para o trabalho docente. Com o propósito compreender de que modo às propostas de inovação no trabalho docente foram *disseminadas* nas políticas educacionais nacionais brasileiras, por meio das determinações do âmbito da governança global, evidenciadas nos documentos da OCDE, analisou-se o Plano Nacional de Educação (PNE).

## 1 REESTRUTURAÇÃO ECONÔMICA, NEOLIBERALISMO E GOVERNANÇA GLOBAL

A história da economia mundial desde a Revolução Industrial tem sido de acelerado progresso técnico, de contínuo mas irregular crescimento econômico, e de crescente “globalização”, ou seja, de uma divisão mundial cada vez mais elaborada e complexa de trabalho; uma rede cada vez maior de fluxos e intercâmbios que ligam todas as partes da economia mundial ao sistema global.

Eric Hobsbawm

A reestruturação produtiva, originada no período pós-guerra, produziu transformações no padrão de acumulação e um grande avanço na internacionalização e globalização da economia. Deste modo, o capitalismo culminou em um processo no qual a economia é definida por uma dinâmica de desenvolvimento que estimula e submete o mercado à constante exigência do aumento de inovações e ampliação do ritmo de trabalho. Sob este contexto, as políticas são, sobretudo, de caráter global ou supranacional; e a educação está submetida a estes processos.

Sendo assim, este primeiro capítulo aborda o contexto econômico e político que possibilitou a consolidação da inovação, mas que também estabeleceu um ambiente global determinado por uma governança em que o poder está predominantemente concentrado nas organizações internacionais (OI), principalmente na OCDE. Este contexto é determinado a partir da segunda metade do século XX, por uma crise no sistema produtivo e sua reestruturação, por meio do neoliberalismo, caracterizado pela globalização.

### 1.1 CRISE E REESTRUTURAÇÃO CAPITALISTA

O desenvolvimento industrial, a primeira e a segunda Guerra Mundial provocaram flutuações econômicas e uma das maiores crises de todos os tempos, afetando definitivamente a dimensão comercial e monetária mundial. Esta crise em seu início foi pautada por uma forte atmosfera de crítica sobre a dinâmica do sistema



capitalista e o liberalismo, influenciando movimentos como o que levou a Revolução Russa, ocorrida em 1917, cujas consequências afetaram profundamente nas relações internacionais (GARCIA, 2004).

O período entre as duas grandes guerras mundiais (entre 1914 e 1945) contribuiu para este desequilíbrio, marcado por tensões latentes entre “internacionalismo e nacionalismo, universalismo e política de classe, levadas a uma contradição absoluta e instável” (HARVEY, 2006, p.40).

Até a I Guerra Mundial a Europa era o centro econômico do mundo. Após este evento a relação de forças foi alterada. A Europa ficou destroçada pela guerra, enquanto os Estados Unidos tirava proveito deste momento, aumentando a sua produção agrícola e industrial. Após a II Guerra Mundial, os Estados Unidos já se estabelecia como uma potência e com supremacia diante de seus aliados. A Europa se encontrava ainda mais dilacerada, sua economia estava debilitada e a política polarizada pela União Soviética (HOBSBAWM, 1995).

Entretanto, durante o século XX, as economias europeias rapidamente se recuperaram e se modernizaram, apesar das duas grandes guerras mundiais. Já os países do chamado *Terceiro Mundo*<sup>3</sup> viviam um processo de modernização da política e do comércio internacional, sempre esperando explicações e soluções vindas dos especialistas da ONU, enquanto a população aumentava em um ritmo espetacular (HARVEY, 2006; HOBSBAWM, 1995).

O período pós-guerra foi caracterizado pela expansão capitalista, de modo que o historiador Eric Hobsbawm (1995) o chama de *Era de Ouro*. Neste período, que se estendeu de 1945 até início da década de 1970, aumentou a demanda de bens e serviços, tendo como base o modelo de produção e consumo em massa e um conjunto de métodos, técnicas e práticas de controle do trabalho, elaboração de tecnologias, introdução de novos hábitos de consumo e reconfigurações de poder político-econômico. Os incrementos da produtividade na agricultura e na indústria favoreceram que um elevado número de trabalhadores fosse para o setor terciário e lá se acomodasse (HARVEY, 2006; GARCIA, 2004).

---

<sup>3</sup> A expressão Terceiro Mundo surgiu durante a Guerra Fria, para o conjunto de países que se posicionaram de forma neutra, ou seja, aqueles que não estavam nem do lado dos Estados Unidos e nem do lado da União Soviética. O termo foi criado por Alfred Sauvy, emitido pela primeira vez em 1952. Atualmente a expressão está em desuso, embora também possa ser compreendida como os países que possuem economia subdesenvolvida ou em desenvolvimento, geralmente nações localizadas na América Latina, África e Ásia (HARVEY, 2006).

A Era de Ouro, segundo Hobsbawm (1995), diz respeito fundamentalmente aos países capitalistas desenvolvidos, que durante estas décadas representaram três quartos da produção mundial. Entre 1950 e 1960, esses países elevaram a produção da indústria baseada em tecnologias, tornando-se propulsora do crescimento econômico, a qual se ocupou de carros, navios, transportes, aço, petroquímica, borracha, eletrodomésticos e construção. Esta conjuntura contribuiu para a diminuição do desemprego que havia alcançado taxas muito altas nos anos 1930, reduzindo a tal ponto que, diante da persistente falta de mão de obra, recorreram inclusive à imigração.

De tal modo, as transformações no período pós-guerra produziram a combinação de estruturas econômicas e sociais que gerou a redução da instabilidade econômica e controlou as tensões sociais nas economias capitalistas avançadas, reorganizando e fortalecendo o regime de acumulação a partir do fordismo – modelo de gestão da produção, criado e elaborado por Henry Ford.

Para Antunes (2005), o fordismo consolidou-se a partir de elementos constitutivos básicos dados pela produção e consumo em massa, por meio de dimensões como: a linha de montagem e produtos mais homogêneos; o controle do tempo e dos movimentos; a produção em série; a existência do trabalhador parcelar; a fragmentação das funções; a separação entre elaboração e execução do processo de trabalho; as unidades fabris concentradas e verticalizadas; a constituição/consolidação do *operário-massa*, e assim, do trabalhador coletivo fabril.

A gerência, a concepção, o controle e a execução são etapas separadas no processo de trabalho fordista. Harvey (2006, p.121) destaca ainda que além de racionalizar velhas tecnologias e detalhar a divisão do trabalho preexistente, Ford atingiu ganhos de produtividade quando fez “o trabalho chegar ao trabalhador numa posição fixa”.

O fordismo está relacionado tanto à aplicação deste modelo de acumulação, como também ao modo de regulação, na análise da dinâmica econômica e social dos países desenvolvidos. Portanto, vale salientar que, de acordo com Harvey (2006), um regime de acumulação apresenta em longo prazo a estabilização da relação entre consumo e acumulação, entre as condições de produção e de reprodução de assalariados. Para o bom funcionamento do regime de acumulação é necessária a manutenção da unidade de comportamentos entre todos os tipos de indivíduos (capitalistas, trabalhadores, funcionários públicos, financistas, entre

outros) e se consolida a partir do estabelecimento de um conjunto de regras e processos sociais interiorizados, sob a forma de normas, hábitos, leis, redes de regulamentação, que garantam a coesão ajustada entre “comportamentos individuais e o esquema de reprodução”<sup>4</sup> (HARVEY, 2006, p.118).

Deste modo, é evidente que o fordismo é em si uma referência mais ampla do que qualquer revolução organizacional realizada pelo próprio Henry Ford, já que a produção e o consumo em massa do modo de regulação fordista envolveram não só a difusão e o método de produção de Ford, mas, sobretudo,

[...] novos compromissos salariais e de classe, ampliação das ações estatais e reorientação das políticas econômicas, reformas nas relações econômicas internacionais e novos hábitos culturais (ARIENTI, 2003, p.99).

Sob este contexto, o capitalismo promoveu uma expansão internacional de alcance mundial, atraindo inúmeras nações descolonizadas. O fordismo expandiu-se para indústrias do mundo todo, enquanto os Estados Unidos, seu país de origem, sofria um processo diferenciado: “o princípio fordista ampliava-se para novos tipos de produção, da construção de habitações à chamada “junk-food” (o Mc'Donalds foi uma história de sucesso do pós-guerra)” (HOBBSAWM, 1995, p.259).

Outra característica desta conjuntura é a autonomia política e institucional, principalmente das economias mais desenvolvidas, no que se refere à configuração e ao uso dos poderes do Estado em relação aos processos econômicos. Neste sentido, se destaca a aliança entre o fordismo e o *keynesianismo*<sup>5</sup>, fortes aliados no processo capitalista de desenvolvimento do pós-guerra. Esta aliança fortaleceu o Estado como interventor assistencial e administrador da força de trabalho, por meio de uma rede de serviços sociais, que tinha a intenção de reduzir as desigualdades e o desemprego. Deste modo, os Estados-nação desempenharam a função de sustentação do regime fordista, na oferta e na demanda da produção e no controle social.

---

<sup>4</sup> A este processo é dado o nome de “*modo de regulamentação*”. David Harvey (2006) baseou suas ideias na chamada “escola da regulamentação”, tendo como seu argumento básico atribuído à A. Lipietz, M. Aglietta e M. Boyer e outros.

<sup>5</sup> O keynesianismo é uma corrente do pensamento econômico do século XX, inspirada na obra do economista britânico John Maynard Keynes (1893-1946). Essa corrente defende que o ciclo econômico não é autorregulado, ou seja, a economia não tende automaticamente a um equilíbrio e o Estado é o agente fundamental no controle da economia (ARIENTI, 2003; SANCHEZ-ANCOCHEA, 2005).

Os Estados adotavam políticas a fim de satisfazer uma demanda efetiva próxima ao pleno emprego (ARIENTI, 2003), além de tomar medidas para redução das desigualdades, tais como a implementação da prestação de serviços de saúde, educação, previdência e assistência social, e por outro lado, desenvolveu políticas para manter o crescimento econômico, garantindo a demanda para o consumo (PERONI, 2003).

Estas características dizem respeito ao *Estado de bem-estar (Welfare State)* ou *Estado assistencial*, que se desenvolveu, segundo Bobbio (1999, p.417-418), por duas razões: uma política e outra econômica. A razão política se explica quando a sociedade, tendo conquistado os direitos civis e posteriormente os direitos políticos, começa a reivindicar os seus direitos sociais, e por consequência, surgem necessidades que suscitam o Estado assistencial. A razão econômica se expressa com a transformação da sociedade agrária para a industrial, na qual “o desenvolvimento industrial parece ser a única constante capaz de ocasionar o surgimento do problema da segurança social”<sup>6</sup>.

No entanto, Arienti (2003, p.100) salienta que ainda assim, cada Estado nacional desenvolvia suas políticas conforme o tipo de orientação dada para os gastos públicos: os governos social-democratas se concentraram nos gastos sociais, já o governo norte-americano, envolto na Guerra Fria, concentrou-se em gastos militares.

De todo modo, para o crescimento da expansão capitalista, o Estado se sujeitava a algumas obrigações e reposicionamentos em relação ao capital corporativo e ao trabalho organizado. De acordo com Harvey (2006), o Estado assumiu novos papéis e construiu novos poderes institucionais; o capital corporativo ajustou-se para uma lucratividade mais segura; e o trabalho foi organizado em função dos mercados de trabalho e dos processos de produção. Foi a partir do Estado-nação, do trabalho organizado e do grande capital corporativo que a expansão capitalista se equilibrou e outra vez se fortaleceu.

Ainda de acordo com Harvey, até o início da década de 1970 o crescimento econômico nos países capitalistas avançados foi estável, ainda que já alcançasse taxas fortes de juros. A democracia de massa era preservada e as ameaças de

---

<sup>6</sup> Bobbio (1999, p.416) explica que “o que distingue o Estado assistencial de outros tipos de Estado não é tanto a intervenção direta nas estruturas públicas na melhoria do nível de vida da população, quanto ao fato de que tal ação é reivindicada pelos cidadãos como um direito”.

guerras intercapitalistas reduzidas. Neste compasso, o processo de adaptação entre o Estado e as condições do capitalismo, “levou o fordismo à maturidade como regime de acumulação plenamente acabado e distintivo” (HARVEY, 2006, p. 125).

Contudo, diante das contradições próprias do sistema capitalista, o fordismo e o keynesianismo foram incapazes de manter-se como modelo dominante. Já não era mais possível manter o equilíbrio alcançado no período pós-guerra, o qual dependia de um balanço entre o crescimento da produção e os ganhos que mantinham os lucros estáveis (HOBBSAWM, 1995).

Tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, as relações de trabalho se apresentavam como um dos principais impedimentos para o contínuo avanço da acumulação capitalista e a consolidação do poder da classe dominante. Já no final da década de 1960, a mão de obra vinha se apresentando cada vez mais escassa e havia também muita resistência por parte dos trabalhadores, que insistiam em acordos de produtividade. De acordo com Harvey (2011, p.20), a implementação de novas tecnologias também estava enfraquecida, por consequência da consolidação do poder de monopólio das empresas e “os custos laborais mais elevados eram transferidos para o consumidor por meio de preços mais altos (resultando em inflação estatal)”. Apresentavam-se os primeiros sinais de que os anos de prosperidade do pós-guerra estavam por terminar.

De tal modo, foi se instaurando uma crise de acumulação do capital, ou seja, “a crise do padrão de acumulação e de regulação social que sustentou a exploração capitalista nos últimos 50 anos” (FRIGOTTO, 1995, p.82). Para combatê-la se estimulava e fortalecia a *teoria do capital humano*<sup>7</sup>, mas o capital ainda precisava encontrar e acessar fontes de trabalho que fossem mais baratas e mais dóceis, como os imigrantes, e desenvolver tecnologia para que o mercado reduzisse a sua necessidade de trabalho. Tornava-se necessário encontrar alternativas para retomar o processo de acumulação do capital (HARVEY, 2006).

A crise atingiu seu ápice mais precisamente em 1973, com a crise petrolífera (HARVEY, 2006). Houve uma aceleração nas transformações tecnológicas e econômicas, a fim de encontrar substitutos para matérias-primas estratégicas e

---

<sup>7</sup> De acordo com as necessidades vigentes surge a *teoria do capital humano*, que diz respeito à capacidade produtiva dos seres humanos e à demanda de educação como formação de trabalhadores. Esta teoria foi criada no final dos anos 1950 e chegou no seu ápice nos anos 1960 e 1970, ainda que seja fortemente citada na literatura econômica e educacional da atualidade (GONÇALVES et al, 1998; RODRIGUES, 1997).

investigar novas formas de produção que consumissem menos energia e menos mão-de-obra. A economia desacelerava e a arrecadação do Estado não se mantinha a altura dos gastos sociais. A administração capitalista estava fundamentada em recortes de benefícios, onde os trabalhadores lutavam para manter altos salários e os competidores para manter preços baixos. Os contribuintes se ressentiram pela perda dos benefícios que eram oferecidos a partir da burocracia estatal e do bem-estar social, o que não era razoável diante de uma crise de acumulação capitalista. O desemprego crescente e a inflação acelerada afetavam intensamente as economias nacionais (HARVEY, 2007; 2006; BURBULES, TORRES, 2001).

Para demonstrar as dificuldades desta fase de colapso do capitalismo, Harvey (2006) usa a palavra *rigidez*, expressa pelos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo; pelos sistemas de produção em massa, que impediam a flexibilidade de planejamento; e pelo crescimento estável dos mercados de consumo invariantes e dos contratos de trabalho. Neste processo, os compromissos do Estado foram se intensificando na medida em que os programas de assistência aumentavam, sob a pressão da sua legitimidade, momento em que a produção estava rígida para expansões da base fiscal para gastos públicos.

Como resposta do capital frente à crise, é iniciado um processo de reestruturação capitalista, que de acordo com Harvey (2006), é a modificação no regime de acumulação e no modo de regulamentação social e política.

A reestruturação capitalista, segundo Frigotto (1995, p.97), é determinada pela “reconversão tecnológica, organização empresarial, combinação de forças de trabalho e estruturas financeiras”. Na perspectiva de Burbules e Torres (2001), a reestruturação econômica levou a uma profunda crise fiscal, por causa da redução do orçamento que afetou o setor público, ou seja, do Estado de bem-estar; da crescente privatização dos serviços sociais (saúde, moradia, educação); e da divisão social em dois setores – um dos incluídos e protegidos pelo Estado e o outro dos excluídos e desprotegidos. Por consequência, ocorre o aumento da proletarianização e desqualificação dos empregos e o Estado passou a não ditar mais as regras para o processo produtivo, aliando-se decisivamente ao capital.

Este processo foi marcado pelo estímulo ao mercado de trabalho e de consumo flexível, determinando o surgimento de novos setores de produção, novos estilos nos serviços financeiros e novos mercados. Também favoreceu os mecanismos de aceleração do ritmo de inovação comercial, industrial, tecnológica e

organizacional e beneficiou a exploração de nichos de mercado altamente especializados e de pequena escala. Outros aspectos importantes são a valorização da mobilidade geográfica e as mudanças nos padrões desiguais de desenvolvimento entre setores e regiões geográficas (HARVEY, 2006).

Harvey (2006) denomina esta reestruturação econômica capitalista de *acumulação flexível*. Tal flexibilidade se dá desde os processos e os mercados de trabalho até os produtos e padrões de consumo.

Embora as raízes dessa transição sejam, evidentemente, profundas e complicadas, sua consistência com uma transição do fordismo para a acumulação flexível é razoavelmente clara, mesmo que a direção (se é que há alguma) da causalidade não o seja. Para começar, o movimento mais flexível do capital acentua o novo, o fugidio, o efêmero, o fugaz e o contingente da vida moderna, em vez dos valores mais sólidos implantados no fordismo (HARVEY, 2006, p.161).

É importante ressaltar então que, os fundamentos do sistema econômico da atualidade não remetem ao flexível como perspectiva de brandura ou de liberdade, pois, esta busca incessante pelo novo lançou, paralelamente, novas e mais sofisticadas estruturas de poder e de controle.

Assim, qualquer reforma empreendida deveria ter em vista o restabelecimento das condições adequadas para a recuperação da acumulação capitalista, porque, de acordo com Harvey e evidenciado por Antunes (2005), a *acumulação flexível* ainda é uma forma própria do capitalismo, que conserva três qualidades essenciais desse modo de produção:

*Primeira:* é voltado para o crescimento; *segunda:* este crescimento em valores reais se apoia na exploração do trabalho vivo e, *terceira:* o capitalismo tem uma intrínseca dinâmica tecnológica e organizacional (ANTUNES, 2005, p.30, grifos do autor).

Ou seja, a *acumulação flexível* como uma forma própria do capitalismo assume apenas uma nova aparência, que se evidencia com a retomada e valorização de conceitos como destruição criativa, inovação, competência, competitividade, concorrência e demais predicados que dão consistência a modernização do sistema econômico (HARVEY, 2006).

Na década de 1980, a crise ainda causava inquietude no mundo do trabalho, pois esta se apresentou como a mais aguda deste século, sofrendo profundas transformações na forma de inserção dos trabalhadores na estrutura produtiva e na representação política dos sindicatos. Para Antunes (2005), todas essas mudanças

nas últimas décadas criaram uma classe trabalhadora mais heterogênea, mais fragmentada e mais complexificada, e que está...

[...] dividida entre trabalhadores qualificados e desqualificados, do mercado formal e informal, jovens e velhos, homens e mulheres, estáveis e precários, imigrantes e nacionais etc., sem falar nas divisões que decorrem da inserção diferenciada dos países e de seus trabalhadores na nova divisão internacional do trabalho (ANTUNES, 2005, p.170).

Sendo assim, a nova ordem do capitalismo causou descontentamento na classe trabalhadora que perdia incessantemente os direitos alcançados nas últimas décadas, mas também descontentamento da classe dominante, que, nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, também se sentia ameaçada politicamente, sobretudo no âmbito econômico. De tal modo, esta classe deveria agir urgentemente e de forma enérgica para proteger o seu poder, revertendo as consequências da transformação no regime de acumulação a seu favor.

O neoliberalismo surge no cenário desta crise e permanece até os dias atuais, como uma medida política para atenuar os efeitos colaterais da crise estrutural, mas também como proposta para fortalecer a reestruturação da economia e para a restauração do poder de classe (HARVEY, 2006). É também neste contexto que a globalização se estabelece como ideologia do atual estágio do capitalismo, fazendo com que os ideais neoliberais penetrem em todas as regiões do planeta. As relações entre o neoliberalismo e a globalização no processo de reestruturação capitalista serão abordadas na seção a seguir.

## 1.2 NEOLIBERALISMO E GLOBALIZAÇÃO

O neoliberalismo é uma teoria que trata de ideias práticas sobre política econômica. Surgiu logo depois da II Guerra Mundial, nas regiões mais ricas do mundo, onde impera o capitalismo, na Europa e na América do Norte. Naquele momento, tratou-se de uma reação contra o Estado intervencionista e de bem-estar, registrada pela primeira vez no texto de Friedrich Hayek, *O Caminho da Servidão*, escrito em 1944. Segundo Anderson (1995, p.9), “trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política”.



Naquele período, os adeptos do neoliberalismo se reuniam como membros de uma seita, pois não era uma teoria viável, e nem tampouco confiável, já que desacordava das ideias oficiais da época, de um capitalismo que entrava em uma fase de prosperidade: entre as décadas de 1950 e 1960, apresentou o crescimento mais rápido da história (ANDERSON, 1995).

No entanto, a denominação *neoliberalismo* remete ainda a uma renovação do liberalismo, doutrina do século XVII e XVIII, baseada no princípio de que só o mercado é capaz de ordenar racionalmente os problemas sociais, de natureza econômica ou política (TEIXEIRA, 1996). O liberalismo tem como seus pilares a liberdade individual, a negação da intervenção do Estado na economia e a livre concorrência.

O neoliberalismo reapareceu em meados da década de 1970 e permanece até os dias atuais como opção política predominante nos países desenvolvimentistas, bem como uma alternativa ideológica de ordem econômica, ética, política e educativa frente à crise estrutural do capitalismo, e medida para a reestruturação produtiva. Para recuperar a taxa de lucro em declínio, conforme o ideário neoliberal, o capital reestrutura a produção e induz as reformas dos Estados, redefinindo a atuação da esfera estatal, adequando-a aos novos processos de produção.

Assim, conforme Torres (1995), os princípios do modelo neoliberal são altamente compatíveis com a reestruturação econômica. São eles:

[...] redução do gasto público; redução dos programas que são considerados gasto público e não investimento; vendas das empresas estatais, paraestatais ou de participação estatal; e mecanismos de desregulamentação para evitar o intervencionismo estatal no mundo dos negócios. Junto com isso, propõem-se a diminuição da participação financeira do estado no fornecimento de serviços sociais (incluindo educação, saúde, pensões e aposentadorias, transporte público e habitação populares) e sua subsequente transferência ao setor privado (privatização) (TORRES, 1995, p.115).

Sobre estes preceitos neoliberais, Harvey (2007, p.01) afirma que expressam a defesa do bem-estar humano a partir das “liberdades empresariais dentro de um quadro institucional caracterizado por direitos de propriedade privada, liberdade individual, mercados livres e livre comércio”.

O neoliberalismo se apresenta contrário à teoria do keynesianismo que levava ao Estado de bem-estar, modelo político-econômico vigente em muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento antes e durante a crise do capital.

Hobsbawm (1995) diferencia as intenções econômicas dos keynesianos e dos neoliberais, como uma guerra de ideologias incompatíveis:

Os keynesianos afirmavam que altos salários, pleno emprego e Bem-estar haviam criado a demanda de consumo que alimentara a expansão, e que bombear mais demanda na economia era a melhor maneira de lidar com depressões econômicas. Os neoliberais afirmavam que a economia e a política da Era de Ouro impediam o controle da inflação e o controle de custos tanto no governo quanto nas empresas privadas, assim permitindo que os lucros, verdadeiro motor do crescimento econômico numa economia capitalista, aumentassem (HOBBSAWM, 1995, p.399).

O conceito de neoliberalismo, imediatamente relacionado ao retorno às ideias do liberalismo econômico-social, de acordo com Frigotto (1995, p.83) “carrega consigo brutais falseamentos”:

O mais geral, do qual emanam os demais, é de que se trata de uma volta a algo que deu certo no passado e que foi sendo desviado. E, o que deu certo no passado? O mercado como instrumento eficaz para regular os interesses e as relações sociais de forma “livre, equânime, equilibrada e justa” (FRIGOTTO, 1995, p.83).

Entretanto, ao contrário da ideia de mercado como instrumento de regulação dos interesses e relações sociais de forma “livre, equânime, equilibrada e justa”, o neoliberalismo e a reestruturação produtiva são dotados de forte caráter destrutivo, causando o desemprego, a precarização do trabalho e a degradação crescente da relação entre o homem e a natureza, entre outros aspectos (ANTUNES, 2005).

Desse modo, o neoliberalismo surge como uma reação localizada ao Estado intervencionista e de bem-estar, e desde então, foi passando a se constituir na principal força estruturadora do processo de acumulação de capital e de desenvolvimento social. É empregado para designar um novo tipo de Estado, vinculado às experiências de governos como de Margaret Thatcher, na Inglaterra e de Ronald Regan, nos Estados Unidos. Na América Latina, a primeira experiência de neoliberalismo econômico pode ser remetida à política econômica implementada no Chile, depois da queda de Salvador Allende, ex-presidente socialista deste país (TORRES, 1995).

Com estas forças em ação, o neoliberalismo chega ao seu ápice em 1989, quando se reuniram, em Washington, representantes do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do governo norte-americano, para orientar e avaliar as reformas econômicas. Esta reunião foi chamada de *Consenso de Washington*, onde

foram alinhavadas dez recomendações tidas como consensuais do receituário neoliberal, são elas: 1) disciplina fiscal; 2) redução dos gastos públicos, focalizando na educação, saúde e infraestrutura; 3) reforma tributária; 4) liberalização financeira, com o fim de restrições que impedissem instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor; 5) taxa de câmbio competitiva; 6) abertura comercial; 7) eliminação de restrições ao capital externo, permitindo o investimento estrangeiro direto; 8) privatização das empresas estatais; 9) desregulamentação, afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas; 10) direito à propriedade intelectual (BATISTA, 1994; HARVEY, 2012).

Estes pontos não eram somente recomendações, mas também exigências das OI para a concessão de créditos. Os países que quisessem empréstimos das agências financiadoras deveriam adequar a sua política econômica às novas regras. De tal modo:

O mundo caminhou a passos trôpegos em direção à resposta neoliberal por meio de uma série de revoluções e movimentos caóticos, que somente convergiram para o neoliberalismo com a nova ortodoxia, com a construção do chamado “Consenso de Washington”, nos anos 90 (HARVEY, 2007, p.9).

De modo geral, o discurso implícito do Consenso de Washington, no conjunto das reformas neoliberais, assinalava a necessidade de que a América Latina, não obstante com distintas práticas nos diferentes países, desencadeasse a abertura comercial e financeira, a desregulamentação dos mercados e a redução do tamanho e papel do Estado. Fatos como a queda do Muro de Berlim, a desintegração da União Soviética e o colapso do comunismo na Europa Oriental contribuíram para potencializar a disseminação desse discurso como única alternativa (HARVEY, 2007; 2012).

Harvey (2007) defende ainda que o neoliberalismo é um projeto utópico, que tem o objetivo de fornecer um modelo teórico para a reorganização do capitalismo internacional, restabelecer as condições para a acumulação do capital e principalmente, restaurar o poder de classe. Segundo este autor, o último desses objetivos predominou, uma vez que o sucesso do neoliberalismo não se encontra na acumulação de capital global,

Consequentemente, a utopia teórica do discurso neoliberal funcionou mais como sistema de justificação e legitimação para tudo o que fosse necessário no sentido de restaurar o poder de classe. Os princípios do neoliberalismo são abandonados rapidamente, sempre que entram em conflito com esse projeto de classe (HARVEY, 2007, p.10).

A restauração do poder da classe dirigente ou dominante se impõe não pela geração de riquezas, mas sim por sua redistribuição. Para tanto, foram necessários meios para possibilitar a transferência de riqueza e renda da massa da população para às classes altas, bem como dos países mais pobres para os mais ricos. Tal fenômeno, Harvey (2007) o denomina como “acumulação por expropriação”<sup>8</sup>, ou seja, a continuação e a proliferação das práticas de acumulação na fase de ascensão do capitalismo<sup>9</sup>.

Com o neoliberalismo estabelecido, o papel do Estado é revisado a fim de cortar e reorientar os gastos públicos, reduzindo-os a dimensões mínimas no âmbito das políticas sociais, privatizando muitas instituições públicas e favorecendo a manutenção da classe dominante, a partir

[...] da regulação do dinheiro e das garantias legais de contratos de mercado leais às intervenções fiscais, à criação do crédito e às redistribuições de impostos, passando pelo fornecimento de infraestruturas sociais e físicas, controle direto das alocações de capital e de trabalho, bem como de salários e dos preços, nacionalização de setores essenciais, restrições ao poder de classe trabalhadora, vigilância policial, repressão militar, etc. (HARVEY, 2006, p. 104).

Neste sentido, para Ianni (2004, p. 18), o Estado “estimula, dinamiza, propicia e controla”, em conformidade às forças produtivas e suas possibilidades, “dentro dos quadros institucionais vigentes”. E assim,

Ao controlar as transferências para o exterior, ao elaborar mecanismos de poupança interna, ao estimular os investimentos produtivos, ou através de outros balizamentos, o governo está agindo na esfera das condições, às vezes gerais, outras vezes particulares, indispensáveis à expansão das forças produtivas; basicamente, da acumulação de capital (IANNI, 2004, p. 18).

Revela-se então a aparência do Estado como autônomo e livre, em face das manifestações do capital. Neste contexto, segundo Ianni (2004), o Estado é mediador do processo de acumulação de capital, ou seja, o próprio capital, nacional

<sup>8</sup> Foi na obra *The new imperialism* (Oxford: Oxford University Press, 2003) que Harvey utilizou pela primeira vez o termo “acumulação por expropriação”, conforme citado no artigo “Neoliberalismo como destruição/ criativa” (2007).

<sup>9</sup> Etapa que Marx chamou de “acumulação primitiva” ou “acumulação originária”: a comoditização e a privatização da terra e a expulsão forçada de populações camponesas; “a conversão de várias formas de direitos de propriedade” (...) “em direitos exclusivos de propriedade privada; a supressão de direitos aos bens de uso comum; a comoditização da força de trabalho e a supressão de formas alternativas (autóctones) de produção e consumo; processos coloniais, neocoloniais e imperiais de apropriação de ativos”; “a monetarização da troca e da arrecadação fiscal, particularmente da terra”; “o comércio de escravos”; a usura, a dívida nacional e o uso do sistema de crédito como instrumento radical para a acumulação primitiva (HARVEY, 2007, p.18).

e estrangeiro, é mediado pelo Estado, bem como grande parte de atuação estatal é estabelecida, segundo as determinações da acumulação capitalista. É a partir desta acepção que se pode afirmar que o Estado é um órgão de capitalização do excedente econômico.

Burbules e Torres (2001) assinalam ainda, que o Estado neoliberal abandona a sua responsabilidade de administrador dos recursos públicos para a promoção da justiça social. Tal responsabilidade teria sido deslocada para o mercado, empregando mecanismos como a privatização, na esperança de que o crescimento econômico gerasse um excedente para ajudar os pobres.

Afinal, dentro do conjunto de preceitos neoliberais, está a ideia de que o setor público, ou seja, o próprio Estado, é ineficiente e responsável pela crise, que as atividades do setor estatal são vistas como ineficientes, improdutivas, antieconômicas e de desperdício social. O setor privado é exaltado como mercado livre, com total confiança na competição, convertendo-se em sinônimo de eficiência, qualidade e equidade, com maior rapidez e prontidão às transformações do mundo moderno (FRIGOTTO, 1995; TORRES, 1995).

A década de 1990, por meio do neoliberalismo, foi de esplendor econômico e de uma distensão política para países como Estados Unidos, Japão, Alemanha e Reino Unido. A União Europeia também levou vantagem avançando com solidez em seus projetos de integração. A Rússia tentava remontar o processo de divisão territorial da antiga União Soviética e de sua economia. A China paulatinamente se integrava ao mercado mundial, tentando flexibilizar o seu sistema econômico (GARCIA, 2004).

Assim, de acordo com Radtke (2010, p.58), o neoliberalismo

[...] dominou o discurso público dos últimos trinta anos e definiu os limites entre o que podia ser dito e pensado. O efeito visível de sua aplicação é a desregulamentação e a ativa globalização dos mercados financeiros internacionais (*commodities*, serviços e mão-de-obra), adotadas por todos os governos após 1989.

Sob esta perspectiva, Frigotto (1995, p.83) alerta que a ideologia neoliberal busca conduzir a crença de que “a crise do capitalismo é passageira e conjuntural”. E deste modo, mais profundamente intenta conduzir a ideia de que as relações capitalistas são a única forma de relações sociais historicamente possíveis.

A partir da dinâmica impessoal da competência capitalista no mercado e da liberalização do comércio internacional colocada acima de qualquer outro objetivo

político, pode-se dizer que a globalização converteu-se na consequência de maior expansão dos impactos do neoliberalismo. A globalização possibilitou a presença e atividade de um conjunto de práticas e ideias neoliberais em todos os países.

Apesar desta característica, cabe destacar que o desenvolvimento geográfico do neoliberalismo é global, mas desigual e, portanto, a sua aplicação é frequentemente parcial e assimétrica entre os diferentes países e formações sociais (HARVEY, 2007). Portanto, a globalização além de assimétrica, apresenta desenvolvimento espacial e temporal desigual, não é homogênea, assim como não são homogêneos os seus efeitos, e suas ideias concretizam-se de modo irregular e contraditório (BURBULES & TORRES, 2001; DALE, 2007; GREEN, 2007).

Martinez (2001) associa o sucesso da globalização à modernização dos sistemas de comunicação e implantação de novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Para o autor, a valorização das TIC estabeleceu uma pressão competitiva entre os países nos processos de inovação, visando envolver principalmente a difusão destas tecnologias. Defende ainda que a globalização está relacionada à ideia de progresso e valoriza a fórmula econômica particular do livre comércio e da liberalização levada à política, cultura e educação, dada a partir de parâmetros de democracia determinados pelos organismos internacionais – órgãos representativos da economia (FMI, Banco Mundial, OCDE), os quais, contraditoriamente, não são democráticos (MARTINEZ, 2001).

Green (2007) entende a globalização como a aceleração de movimentos do capital, bens, mão de obra, serviços e informação através das fronteiras, processo identificado como resultado de três fatores cruciais: energia e transportes baratos; o crescimento das tecnologias da informação e comunicação e o impacto da liberação do comércio e das finanças.

De acordo com Dale (2004), a globalização gera a interdependência entre os países e a internacionalização da economia, opera por meio de diferentes ramos e se associa em três formas distintas de regionalização – na “Europa”, na “Ásia” e na “América”, gerando políticas e mecanismos diferentes. Usa aspas nestas palavras, para salientar que essas regiões são muito mais construções sociais, especialmente político-econômicas, do que propriamente geográficas. Estes agrupamentos regionais possuem diferentes níveis de interação, integração e competem entre si. Apesar disso, “partilham a preocupação com o controle e concordam sobre certas regras do jogo”. Deste modo:

Competem ferozmente para fazer avançar o conjunto de acordos globais que lhe sejam mais favoráveis, mas reconhecem que, em última análise, dependem da existência de um mundo que seja seguro para o prosseguimento da procura do lucro e não de um mundo que seja seguro para perseguir o seu lucro próprio a expensas de outros (DALE, 2004, p.436).

De tal modo, conforme Frigotto (1995, p.81), no plano histórico, a globalização é:

[...] uma exacerbação dos processos de exploração e alienação e de todas as formas de exclusão e violência, produção de desertos econômicos e humanos, os conceitos de pós-industrial, pós-classista, pós-moderno, sociedade do conhecimento, surgimento do cognitariado [...].

O autor adverte que a globalização dá a entender que a estrutura de exploração capitalista foi ultrapassada, quando na verdade as relações capitalistas não foram superadas (FRIGOTTO, 1995).

Corbière (2002) ressalta que a globalização capitalista mantém todas as características do capitalismo – exploração do trabalho assalariado, extração da mais-valia, concentração de riqueza e de poder – e representa um modelo de economia mundial, regional e nacional que divide as sociedades, concentra as riquezas e o poder político, marginalizando as grandes massas humanas. O autor distingue duas facetas da globalização: a econômico-financeira e a científico-tecnológica. A primeira permite maior projeção de futuro, no entanto tem graves consequências sociais e culturais. A segunda, de diferente natureza e magnitude da primeira, tem uma relação entre monopólios transnacionais e utiliza grandes descobrimentos para a sua reconversão econômica.

Assim, Dale (2004) define que a globalização é conduzida pela necessidade de fazer a manutenção do sistema capitalista, mais do que qualquer outro conjunto de valores e, por tal motivação, possibilitou pela primeira vez, tratar de uma economia global, que inclui todas as nações do mundo.

*Debido principalmente, pero no de forma única, al colapso de su alternativa más aparente, o capitalismo es ahora la fuerza dominante en todo el mundo, de una forma efectiva y por primera vez en la historia. Ninguna parte del mundo es inmune a sus efectos* (DALE, 2002, p.74).

Antunes (2005) observa também que, a lógica da globalização no sistema produtor de mercadorias converte a concorrência e a produção em um processo ainda mais destrutivo, que está gerando uma sociedade imensa de excluídos e precarizações jamais vistas no mundo do trabalho. Outros efeitos da globalização

podem ser apontados: o enfraquecimento da mão de obra organizada como força política e econômica; a exclusão social; o aumento da desigualdade (distância entre ricos e pobres); o enfraquecimento da democracia, na medida em que o modelo privado é supervalorizado e menos democrático que o estatal; o fortalecimento e estímulo aos fundamentos do nacionalismo; a dimensão social é limitada, no sentido de que as piores consequências são revertidas para a classe mais baixa (BURBULES; TORRES, 2001).

De todo modo, ainda que com as mesmas características tradicionais do capitalismo, a globalização apresenta um novo conjunto de normas, o que não significa que todos os países as interpretem ou devam interpretá-las da mesma maneira. A restrição da arbitrariedade das políticas dos Estados não tem justificativa para gerar uma maior convergência entre suas políticas, do que já existia sob a liberdade formal que vivenciavam antes (DALE, 2007).

No que se refere ao impacto dos processos globais sobre os Estados, estes variam de acordo com as condições internacionais e nacionais, que para Held são:

(...) a posição do Estado-nação no sistema internacional de divisão do trabalho, sua posição no âmbito de certos blocos de poder, sua posição com respeito ao sistema jurídico internacional e suas relações com as grandes organizações internacionais (HELD, 1991, p.164).

De tal modo, o Estado no capitalismo contemporâneo favorece o processo de acumulação do capital, garante um contexto adequado para a sua reprodução e legitima o sistema e a si mesmo. As respostas individuais dos Estados às realidades globais estão focadas em melhorar a sua competitividade, na medida em que prioriza as dimensões econômicas de suas ações em relação às outras. Assim, alguns setores da sociedade estão mais submetidos aos efeitos da globalização e, também, mais propensos à influência das dinâmicas globais que outros. Alguns efeitos globais estão centrados direta e estreitamente em algumas práticas organizativas, como as de trabalho nas corporações transnacionais, que podem ocasionar mudanças isoladas, entretanto importantes para as práticas tradicionais.

Na perspectiva da globalização, o Estado democrático parece estar impossibilitado de decidir seu próprio destino, uma vez que é permeado por forças supranacionais, intergovernamentais e transnacionais. Do mesmo modo, se questiona a ideia de Estado soberano, ou mesmo a ideia de Estado-nação, que parece ter sido reduzida pela força homogeneizadora exercida pela globalização. Os



Estados-nação passam a ser cada vez mais internacionalizados, os quais têm como encargo dar respostas ao capital transnacional, às estruturas políticas globais e outras organizações não governamentais; às pressões e demandas nacionais, para manter a sua própria legitimidade política; e por fim, aos próprios interesses e necessidades internas. O Estado-nação não é mais concebido como um agente soberano, mas sim como um árbitro que tenta equilibrar um conjunto de forças internas e externas. De fato, ainda que os Estados-nação gozem de vitalidade, já não podem controlar mais suas fronteiras e, portanto, estão submetidos a todo tipo de pressões internas e externas (BURBULES & TORRES, 2001).

Entretanto, Held (1991) salienta que apesar do Estado-nação territorial haver declinado, mesmo com a rápida expansão das conexões intergovernamentais e transnacionais, a era do Estado-nação não terminou:

Aqueles que anunciam o fim do Estado-nação presumem, com frequência, a erosão do poder do Estado em razão das pressões da globalização, e não percebem a persistente capacidade que têm os Estados de formular as orientações políticas nos planos doméstico e internacional (HELD, 1991, p.164).

Dale (2004; 2007) elucida que o Estado-nação é fundamental para o processo de globalização, na medida em que os Estados locais viabilizam as operações econômicas transnacionais. Se por um lado, são estabelecidas operações que transpassam os limites territoriais do Estado-nação, por outro, define-se um campo de lutas entre os Estados nacionais, os quais mantiveram sua soberania nacional formal mais ou menos intacta, no entanto perderam, em maior ou menor grau, sua capacidade de criar políticas nacionais independentes.

Portanto, a globalização alterou de diferentes maneiras as condições para os modos de intervenção do Estado, de modo que este deixou de ser o único agente de decisão na elaboração das políticas, as quais passam a ser determinadas também por uma governança global. A próxima seção tratará então, das forças que operam nos Estados nacionais, estabelecendo novas 'regras' do jogo político, em escala global, favorecendo a continuidade do funcionamento do sistema produtivo capitalista.

### 1.3 GOVERNANÇA GLOBAL E ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

A globalização é determinada pelo movimento de internacionalização fortalecido a partir da segunda Guerra Mundial, que teve o seu impacto como um dos principais estímulos que impulsionou a internacionalização na contemporaneidade, junto à vontade de afixar as condições necessárias para que não se repetissem as circunstâncias que levaram a tal evento (GARCIA, 2004). Durante e a partir deste evento, foram criadas as mais influentes OI da atualidade, entre elas: o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Acordo Geral sobre as Tarifas e o Comércio (GATT)<sup>10</sup>, a Organização das Nações Unidas (ONU) e seus órgãos – o Banco Mundial, a UNESCO, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), entre outros – a União Europeia, a OEI e a OCDE (GRASA, 1993; GARCIA, 2004).

A criação de OI como estas, estimulou o carácter planejado, negociado e institucionalizado do sistema econômico internacional, bem como outros estímulos impulsionaram a internacionalização ao longo da segunda metade do século XX, tais como: o planejamento supranacional para a solução de problemas políticos e econômicos; a aceitação dos países em participar de programas supranacionais; a necessidade de planejar estratégias de defesa comum; a inconstância dos mercados de matérias primas; a degradação do meio-ambiente; etc. (GARCIA, 2004). Tal contexto favoreceu a discussão sobre o redimensionamento na formulação de políticas de escala supranacional.

Portanto, a globalização apresenta como base um sistema internacional, composto principalmente por OI, mas também por Estados nacionais e empresas de carácter transnacional. Esta configuração evidencia o multilateralismo e a transnacionalização como importantes características do sistema internacional, também caracterizado pela desigual distribuição de poder, por uma inexistente autoridade legitimamente designada e reconhecida por todos, e pela capacidade de impor uma organização coletiva e de governar.

Ainda que os agentes envolvidos não se inter-relacionem em condições de paridade absoluta e nem de acordo com um contrato prévio, esta capacidade de organizar-se coletivamente sem uma autoridade, não é de modo algum incompatível

---

<sup>10</sup> A sigla GATT descende do termo *General Agreement on Tariffs and Trade*.

com a existência de regularidade e de ordem. Ao contrário, se observa que certas “regras” operam as organizações mediante a tentativa dos Estados em gerir problemas comuns (GRASA, 1993). Esta capacidade do sistema internacional de tomar decisões coletivas, envolvendo as OI e regionais, o setor privado e os Estados nacionais, sem uma autoridade legitimamente designada, é denominada *governança*.

Rosenau (2000) define governança como um fenômeno mais amplo do que governo, pois envolve instituições governamentais e mecanismos informais de caráter não-governamental, “que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas”. A governança opera sem um governo, o que significa conceber numerosas funções, as quais devem estar presentes para que os sistemas se preservem ao longo do tempo. Estas funções são: “[...] interagir com os desafios externos que ocorrem em qualquer sistema; evitar que conflitos entre os membros ou facções que provoquem uma destruição e o bem-estar do sistema; definir objetivos e condutas destinadas a alcançá-los” (ROSENAU, 2000, p.14).

A governança só funciona - enquanto sistema de ordenação - “se for aceito pela maioria (ou pelo menos pelos atores mais poderosos do seu universo)” (ROSENAU, 2000, p.16). Já os governos podem funcionar mesmo diante de uma ampla oposição à sua política.

No âmbito global, Daun (2005) destaca que a governança é uma forma de agenciar e de responder aos Estados, sobre as múltiplas e, por vezes, contraditórias demandas e exigências, resultantes dos processos de globalização, assim como fatores internos de cada país e entre os países. Entretanto, a governança pode ser vista como uma especial realização de regras globais, que são efetivamente instanciadas pelas OI, as quais não substituem os Estados nacionais, mas criam uma estrutura adicional de autoridade e soberania além do Estado. Os Estados “voluntariamente” abdicam de aspectos significativos da sua soberania em favor de OI, frente à urgência da resolução de problemas essencialmente econômicos (DALE; ROBERTSON, 2007; DALE, 2004).

A governança global representa as “forças de mercado globalizantes que, em última análise, pelo menos desde a década de 1980, fornece a base sobre a qual

as instituições são construídas e reconstruídas e a vida está organizada e reorganizada” (DAUN, 2005, p.101, tradução nossa).

Com a governança global, os Estados nacionais passam a trabalhar de maneira estratégica, com o objetivo de colocar a economia nacional em uma posição vantajosa na economia global. O Estado passa a permitir que o mercado e as forças civis decidam, implementem e administrem a educação e outros serviços coletivos, que tradicionalmente tem sido responsabilidade do Estado. Assim, a governança incentiva um envolvimento maior do setor privado com o Estado, ocasionando a privatização, a terceirização e outras parcerias público-privadas (LINGARD; RAWOLLE, 2011; DAUN, 2005).

A governança global tem a sua manutenção calcada no multilateralismo, o qual Telò (2012) afirma conter uma dualidade teórica. De um lado, refere-se à relação de um Estado autônomo interessado na relação contratual com um ou muitos Estados, a fim de consolidar acordos que em longo prazo precisam de fortes pré-condições, confiança recíproca, reputação, apoio à economia nacional, demandas não-econômicas, ideias e objetivos comuns entre os Estados, e em alguns casos, a percepção compartilhada sobre ameaças externas. A cooperação entre os Estados está vinculada a ganhos específicos de médio e longo prazo, incluindo a aceitação de limitar e/ou partilhar a soberania nacional.

De outro lado, há um questionamento que alude ao clássico dilema de segurança, baseado no princípio básico multilateral ‘todos por um’, o que quer dizer conceitos e práticas de segurança e indivisibilidade da paz. É o caso da Organização das Nações Unidas (ONU), das comunidades de segurança como a União Europeia e o Mercosul. Esta ideia desempenha um papel crucial que diferencia os impérios econômicos e outros arranjos hierárquicos<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Esta ideia de multilateralismo deu origem a muitas organizações internacionais em meados do século XIX, que surgiram como mecanismos institucionalizados que facilitavam a cooperação entre as potências europeias da época, as quais experimentavam avanços evidentes no campo da política relacionadas à paz, guerra e segurança, mas também por questões técnico-econômicas. A partir 1826, com o *Congresso do Panamá*, ocorreram as primeiras tentativas fracassadas de fomentar uma organização internacional ou regional. No final deste mesmo século, já começaram a reunir-se regularmente no *Congresso dos Estados Americanos*. Pouco a pouco, tanto a Europa como a América foram acumulando experiência de cooperação intergovernamental. Na medida em que se torna benéfico para as diversas partes, é reforçada a ideia da necessidade de cooperação, e assim foram surgindo numerosas organizações internacionais, de modo que no início do século XX já existiam 37 organizações internacionais e 176 organizações internacionais não governamentais (GRASA, 1993).

Deste modo, o conceito de multilateralismo deu origem às OI como entidades formadas por Estados, que se reúnem para defender finalidades próprias, incentivando a permanente cooperação entre seus membros, de modo a atingir objetivos comuns, constituídos a partir de circunstâncias concretas, com uma missão e um âmbito específico de competência e autoridade (AKKARI, 2011; GARCIA, 2004).

De acordo com Garcia (2004), o que define uma OI é o seu estatuto, ou seja, um tratado internacional que diz como os Estados vão aceitar ou não aquele acordo. As OI são divididas em dois grandes grupos, conforme as atividades que exercem: as orientadas ao cumprimento do fim para que foram criadas; e as de ajuda aos membros dentro da área de cooperação específica. A UNESCO, a OCDE e o Banco Mundial foram criados para a reconstrução da Europa depois da Segunda Guerra Mundial. No entanto, nas décadas de 1950 e 1960, esta função tornou-se redundante, fazendo com que o trabalho dessas agências se dirigisse para o desenvolvimento mundial (BEECH, 2012).

Vale ressaltar que as OI são importantes mediadoras para a legitimidade política, e se autoafirmam como apolíticas, apoiadas pelo fato de que seus ganhos são decididos por especialistas através do consenso, e não por representantes políticos em um processo de disputa. Contudo, enquanto suas estratégias deliberadamente escondem suas origens políticas e propósitos, é importante reconhecer o caminho dos seus processos para minar a política (DALE; ROBERTSON, 2007).

Neste sentido, Radke (2010, p.58) salienta que as OI se mobilizam por meio da ideia do poder harmonizador do mercado e da competição, como se fossem “capazes de criar o equilíbrio entre a busca individual de vantagens e a riqueza social de um modo geral”.

Na perspectiva de Dale (2007, p.92):

*De todos modos, si bien estas organizaciones tienen misiones, enfoques y capacidades diferentes, aunque a menudo solapadas entre ellas, todas son conducidas por un amplio conjunto de preferencias ideológicas que han desarrollado como la respuesta “ortodoxa” a los problemas planteados en los países ricos por las circunstancias cambiantes en la economía global.*

Por meio de mecanismos das OI, surgem as políticas transnacionais ou políticas supranacionais, as quais determinam um deslocamento das políticas nacionais para além do Estado-nação. É deste modo que OI como a OCDE, por

exemplo, tem suas implicações dentro das políticas nacionais através de discursos, de práticas, de sua identidade epistemológica e de supervisão multilateral (LINGARD; RAWOLLE, 2011), conforme ocorre com ênfase na educação.

Portanto, no âmbito da governança global, as OI ocupam um lugar de evidência e poder, no que se refere à abertura do cenário internacional tomando decisões que orientam a política dos Estados envolvidos e favorecendo a economia mundial a partir de um conjunto de novas regras para cada Estado nacional, as quais não foram elaboradas globalmente e reguladas a fim de algum interesse específico.

Conforme será tratado na próxima seção, dentre as OI interessadas em instalar a governança e em impor o seu poder por meio de políticas supranacionais, destaca-se a OCDE principalmente na função de fornecer propostas, ideias e novas abordagens para os mecanismos de avanço da ciência, da tecnologia, da geração de inovações (PÓVOA, 2012) e, também, determinar as novas “regras” para uma educação que favoreça o sistema produtivo.

#### 1.4 A OCDE COMO PROTAGONISTA NA GOVERNANÇA GLOBAL

A OCDE foi gerada a partir da Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OECE). A OECE foi criada em 1948, com o patrocínio efetuado pelo Plano Marshall, instituído pelos Estados Unidos, com a finalidade de reconstruir os países europeus devastados pela Segunda Guerra e ajudar no seu reestabelecimento econômico. Após o reconhecimento da interdependência das economias da OECE, incentivados pelo seu sucesso e pela perspectiva de levar a economia destes países para o palco global, o Canadá e os EUA entraram como membros, assinando a nova Convenção da OCDE em 14 de dezembro de 1960. Oficialmente, a OCDE nasceu em 30 de setembro de 1961, quando a Convenção entrou em vigor<sup>12</sup>.

Desde que a OCDE foi instituída, o cenário global vem se alterando, bem como a sua função dentro dele. Atualmente, é uma organização internacional e

---

<sup>12</sup> OCDE/History. Disponível em: <http://www.oecd.org/about/history/>. Acesso em 25/10/2015.

intergovernamental composta por 34 membros<sup>13</sup>, cuja sede é em Paris. Reúne os países mais industrializados do mundo e alguns emergentes, como o México, o Chile e a Turquia. O Brasil não é membro da OCDE, porém eventualmente participa de comitês específicos, bem como de algumas pesquisas de larga escala.

A OCDE afirma que promove a reunião dos seus membros para que possam trocar experiências, buscar soluções para problemas comuns e alinhar políticas, visando potencializar o crescimento econômico, enquanto interesse particular de cada país, entretanto também colabora com o desenvolvimento dos demais países<sup>14</sup>.

Conta com uma estrutura de aproximadamente 200 órgãos, para os quais proporciona um sistema de informação eficaz, com o qual promove uma intensa atividade de pesquisa e difusão de temas relacionados ao desenvolvimento econômico, publicando cerca de 250 novos títulos por ano, à disposição em diversas línguas e de quase todos os países do mundo. Estes documentos tem a finalidade de orientar as políticas nacionais, favorecendo os interesses econômicos dos países membros<sup>15</sup>.

A quantidade de documentos produzidos pela OCDE, afirmam a sua hegemonia diante do âmbito global, corroborando com Ianni (1998, p.29) quando denomina as OI como “estruturas mundiais de poder”, dada a sua capacidade de estabelecer diretrizes econômico-financeiras, técnico-organizatórias, entre outras, às quais os governos nacionais devem ajustar-se. Para tanto, mobilizam “[...] ciência e técnica, equipes e aparatos, para diagnosticar, planejar e pôr em prática decisões que influenciam as economias de cada uma e todas as nações, assim como da economia mundial”.

O orçamento anual da OCDE chega a 357 milhões de Euros, sendo financiada pelos países membros, com aportes nacionais baseados em uma fórmula que leva em conta o tamanho da economia de cada um. O maior contribuinte é os

---

<sup>13</sup> Países membros da OCDE e ano de adesão: Alemanha (1961); Austrália (1971); Áustria (1961); Bélgica (1961); Canadá (1961); Chile (2010); Coreia do Sul (1996); Dinamarca (1961); Eslováquia (2000); Eslovênia (2010); Espanha (1961); Estados Unidos (1961); Estônia (2010); Finlândia (1969); França (1961); Grécia (1961); Hungria (1996); Irlanda (1961); Islândia (1961); Israel (2010); Itália (1962); Japão (1964); Luxemburgo (1961); México (1994); Noruega (1961); Nova Zelândia (1973); Países Baixos (1961); Polônia (1996); Portugal (1961); Reino Unido (1961); República Tcheca (1995); Suécia (1961); Suíça (1961); Turquia (1961) (OCDE/Members and partners. Disponível em: <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>. Acesso em: 28/10/2015).

<sup>14</sup> OCDE/Budget. Disponível em: <http://www.oecd.org/about/budget/>. Acesso em 25/10/2015.

<sup>15</sup> OCDE/Budget. Disponível em: <http://www.oecd.org/about/budget/>. Acesso em 25/10/2015.

Estados Unidos, que fornece em torno de 22% do orçamento, seguido do Japão. Os países podem também fazer contribuições voluntárias para apoiar financeiramente os programas de trabalho da OCDE. O tamanho do orçamento e seu programa de trabalho são determinados bienalmente pelos países-membros<sup>16</sup>.

No que consiste à sua finalidade, a OCDE destaca ajudar os governos a restaurar a confiança nos mercados e as instituições que os fazem função; a restabelecer as finanças públicas como base para um crescimento econômico sustentável futuro; apoiar novas fontes de crescimento através da inovação, de estratégias amigáveis para o meio ambiente e o desenvolvimento de economias emergentes; garantir que pessoas de todas as idades possam desenvolver as habilidades necessárias para trabalhar de forma produtiva e satisfatoriamente<sup>17</sup>.

Deste modo, a fim de favorecer e expandir a economia capitalista, a OCDE tem como enfoque o emprego, o comércio mundial, os serviços públicos, a informação, a coordenação de políticas econômicas, alianças e acordos internacionais, o desenvolvimento e a macroeconomia (GARCIA, 2004).

De acordo com a OCDE<sup>18</sup>, a sua forma de trabalho tem como base o monitoramento contínuo de eventos dos países membros e não membros, incluindo projeções regulares de evolução econômica, conforme o esquema representado na Figura 1:

**FIGURA 1: FORMA DE TRABALHO DA OCDE**

**FORMA DE TRABALHO DA OCDE**



Fonte: OCDE/What we do and how. Disponível em: <http://www.oecd.org/about/whatwedoandhow/>. Acesso em: 22/04/2015.

<sup>16</sup> OCDE/ Budget. Disponível em: <http://www.oecd.org/about/budget/>. Acesso em 25/10/2015.

<sup>17</sup> OCDE/ About. Disponível em: <http://www.oecd.org/about/>. Acesso em: 28/10/2015.

<sup>18</sup> OCDE/ What we do and how. Disponível em: <http://www.oecd.org/about/whatwedoandhow/>. Acesso: 03/06/2015.



A análise por pares ou supervisão multilateral é realizada entre os governos. Trata-se de um processo de revisão através do qual o desempenho de cada país é monitorado por seus pares. Assim, as discussões evoluem para negociações em que os países da OCDE concordam ou não, com as regras do jogo para a cooperação internacional. Os acordos podem culminar em acordos formais por parte dos países, produzir padrões e modelos ou resultar em orientações<sup>19</sup>.

Esta organização se estende a todos os setores que possam favorecer a produtividade, monitorando e avaliando experiências nacionais e do mercado, a fim de identificar os processos que favorecem ou não a economia; e ao mesmo tempo produz conhecimento para orientar as políticas conforme os conceitos e as práticas que defendem para o melhor funcionamento do sistema produtivo capitalista.

A OCDE se destaca atualmente como a organização internacional de maior excelência em termos de conhecimentos técnicos, de indicadores educacionais internacionais e de medição do rendimento educacional global (RUIZ, 2012; LINGARD; RAWOLLE, 2011). Deste modo, a OCDE se faz a maior referência em dados e produção de conceitos educacionais, direcionando as políticas nacionais conforme os seus interesses econômicos, através de discursos, práticas e orientação multilateral, como os efeitos do PISA e dos indicadores nacionais da economia do conhecimento e discursos da política global. As publicações são um veículo para a disseminação da sua produção intelectual e, assim, de seu ideário para o desenvolvimento capitalista do mercado.

Sob estas determinações, os diversos setores dos sistemas nacionais que levam a produtividade, sofrem o impacto da ideologia econômica proposta pela OCDE, tornando uniformizadas as políticas dos Estados nacionais, mas com efeitos particulares em cada contexto que é aplicado. São sobrevalorizados os processos quantitativos, que limitam as possibilidades de se implementar políticas efetivas que se apliquem a cada contexto.

Estes efeitos ocorrem de maneira enfática na educação, fazendo com que os sistemas educacionais se adaptem às estratégias das OI de modo geral, mas especialmente pela OCDE, por meio do *Programme for International Student*

---

<sup>19</sup> OCDE/ What we do and how. Disponível em: <http://www.oecd.org/about/whatwedoandhow/>. Acesso: 03/06/2015.

*Assessment*<sup>20</sup> (PISA). Assim, a próxima sessão tratará dos efeitos da globalização e da governança educacional global nas políticas educacionais, por meio das OI, em especial a OCDE. Este tema será tratado sob a perspectiva da *Agenda Globalmente Estruturada para a Educação* (AGEE) e a metodologia de educação comparada, a *Análise dos Mecanismos de Efeitos Externos*, estruturados por Roger Dale (1999, 2004, 2007).

---

<sup>20</sup> Tradução: Programa para Avaliação Internacional de Estudantes.

## 2 AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS E A EDUCAÇÃO COMPARADA NO ÂMBITO DA GOVERNANÇA GLOBAL

*[...] la educación contemporánea no puede sustraerse del impacto que tienen en ella tanto la globalización como los procesos de internacionalización a que da lugar en todos los órdenes de la vida social.*

Javier Valle

Os fenômenos emergentes associados à globalização têm afetado cada vez mais e de diferentes maneiras a vida social. Os efeitos da globalização – na política, no comércio e nas finanças – implicaram em profundas transformações na educação. Em decorrência deste movimento, surge um campo de política educacional global, que produz efeitos nos sistemas nacionais, provocando a implementação de reformas. As atuais políticas educacionais e o crescente número de conceitos que as determinam não são originários do próprio país, mas sim de fontes internacionais, sejam de organizações internacionais, regionais, de meios privados ou de outros países (DALE, 1999).

Sendo assim, este capítulo trata dos efeitos da globalização nas políticas educacionais, evidenciado por uma governança educacional global, por meio de estratégias das organizações internacionais, especialmente da OCDE que assume o protagonismo neste âmbito. Para tratar das políticas educacionais no contexto da globalização, foi utilizado o método de educação comparada de Roger Dale (1999, 2004, 2007) a *Agenda globalmente estruturada para a educação* (AGEE), usando como metodologia a *Análise dos Mecanismos de Efeitos Externos*, elaborada pelo mesmo autor.

### 2.1 POLÍTICAS EDUCACIONAIS, NEOLIBERALISMO E GLOBALIZAÇÃO

O século XX foi marcado pela expansão das oportunidades educacionais em todo o mundo. Foi um século em que o papel do Estado na promoção da educação pública foi decisivo, pois os sistemas educativos nem sempre foram públicos. Essa é uma invenção recente. Conforme Burbules e Torres (2001), em princípio, a educação era personalizada, de responsabilidade familiar, local, regional e nacional,

atentando-se ao desenvolvimento pessoal e individual do aluno. Daun (2005) evidencia que a educação em alguns países era um problema para os interesses religiosos e comunidades locais.

Com a publicização da educação, as políticas educativas passam a constituir um conjunto de decisões que afetam a sociedade em geral, indo muito além do indivíduo a ser educado. A educação é tratada como política pública e papel do Estado. De tal modo, os sistemas educativos passam a ter como desígnio a formação de um determinado cidadão, leal e competente, sob o domínio do Estado-nação, que controla, regula, coordena, autoriza, financia e certifica os processos de ensino e aprendizagem (BURBULES; TORRES, 2001).

Foi mais precisamente após a Segunda Guerra Mundial, com os processos de industrialização, urbanização e desenvolvimento econômico das sociedades ocidentais, que foi iniciado um movimento de crescente demanda social por escolarização, originando a massificação do ensino, que ampliou a concepção de educação. Especialmente na América Latina, houve uma extensão das oportunidades educativas para crianças, jovens e adultos, em todos os setores sociais (DAUN, 2005; TORRES, 2008)

Historicamente, na medida em que as pesquisas começaram a revelar que os investimentos em educação produzem crescimento econômico, a educação passou então a ser fundamental para o desenvolvimento da economia (FRIGOTTO, 2010). As primeiras pesquisas a este respeito foram configuradas no período pós-guerra entre as décadas de 1960 e 1970, pioneiramente nos Estados Unidos, no contexto das teorias do desenvolvimento e ideologia desenvolvimentista. Tinham como intuito conhecer os fatores que determinavam o progresso técnico e o avanço tecnológico, configurando o campo da economia da educação. Nesta época comprovou-se, por exemplo, que os investimentos em educação realizados pelos Estados Unidos no período entre 1929-1957, justificaram entre 16,5 e 20% do crescimento do produto nacional bruto daquele período (VELASCO, 2008). Logo, os sistemas educativos começaram a expandir-se em quase todos os países do mundo, de modo sem precedentes.

Nos países desenvolvimentistas, a educação está voltada a esta finalidade, bem como o Estado é o principal modelador da educação na construção da nação. A partir da década de 1960, o Estado, no plano central ou regional, tornou-se o principal atuante no domínio da educação na maioria dos países. Isso se dá por dois

fatores. Primeiro, porque os fracassos do mercado na educação podem ser retificados pela intervenção do Estado. Segundo, porque o Estado pode se utilizar da educação para a sua formação e seu desenvolvimento. “Além de cumprir funções econômicas, a educação nos Estados desenvolvimentistas é encarregada de tarefas sociopolíticas e culturais relativas à formação do Estado” (LAW, 2012, p.314).

Entretanto, ainda que a educação influencie positivamente no crescimento econômico, o simples aumento do nível educacional em si não gera este fenômeno. Para que seja gerado, são exigidos requisitos institucionais como a existência de relações de trabalho colaborativas, um sistema de formação eficiente e institucionalizado, a colaboração entre empresários, trabalhadores e governo, ou seja, a estrutura educacional deve estar baseada na lógica do mercado (VELASCO, 2008).

Assim, nos últimos cinquenta anos, crescentes recursos públicos foram dirigidos aos sistemas educativos, de modo que a educação passou a ser um assunto público, com custos e benefícios próprios, sendo então considerada como um investimento. A partir deste quadro, Torres (2008) identifica alguns avanços:

- Maior oferta de educação para crianças, jovens e adultos;
- Extensão dos anos de escolaridade obrigatória;
- Ampliação da oferta de vagas na educação infantil, especialmente àquelas famílias com menos recursos;
- Mais possibilidades no acesso de crianças e jovens com deficiência à educação escolar;
- Melhora significativa na igualdade de oportunidades educativas para pobres, imigrantes e indígenas;
- Feminilização das matrículas;
- Estímulo à permanência dos estudantes no sistema escolar, para que continuem avançando de modo crescente até a conclusão do Ensino Médio;
- Ampliação do debate sobre a qualidade e a relevância da educação, no meio acadêmico e governamental, traduzindo as necessidades expressas pelas escolas, sindicatos e famílias (TORRES, 2008, p.209-210).

Deste modo, ainda que investimentos em educação provoquem o crescimento econômico, o seu impacto dependerá do nível de desenvolvimento da economia e da força de trabalho, que será específico em cada país e em cada período de tempo (VELASCO, 2008). Neste contexto, a educação é concebida de

acordo com o modelo econômico que, efetivamente, submete os seus fins ao seu próprio benefício.

Após o marco da centralização dos sistemas de ensino e da extensão do setor público de educação, na atualidade foi iniciado um movimento oposto, de descentralização, o qual pode ser interpretado ou explicado pelos processos relacionados às políticas neoliberais e, sobretudo pela globalização. Deste modo, “[...] os esforços para reduzir o papel do Estado no campo da educação provocaram mudanças rápidas nessa área, especialmente no que diz respeito ao papel que ela desempenha na democracia” (OLMOS; TORRES, 2012, p.97).

Olmos e Torres (2012) destacam que a educação pública foi moldada por demandas econômicas, sobretudo para preparar a mão de obra, mas também para preparar os cidadãos participantes de uma sociedade politicamente organizada. No entanto, com a globalização, essa aparente harmonia entre o Estado-nação e a educação formal passa a ser problemática, na medida em que são impostos limites à autonomia do Estado e à soberania nacional.

A educação serve como um importante meio de defesa e implementação da ideologia neoliberal. As políticas e práticas educativas se adaptam a um grupo de novas de palavras, termos e conceitos, relacionados à ideologia neoliberal e que favorecem os processos da globalização para a acumulação capitalista. Compõe este conjunto: *economia do conhecimento*, *sociedade do conhecimento*, *educação ao longo da vida*, *empreendedorismo*, *privatização*, *alternativa*, *competitividade*, *criatividade*, *inovação*, etc. Além do mais, são fortalecidos os movimentos sociais de *raça*, *classe*, *gênero*. E os temas como *multiculturalismo*, *identidade*, *teoria racial*, *feminismo*, *pós-colonialismo*, entre outros, passam a ser mais estudados e a serem incluídos nas discussões das políticas educativas, defendidos quase sempre pela perspectiva sob pós-moderna<sup>21</sup> (BURBULES; TORRES, 2001; DALE; ROBERTSON, 2007).

---

<sup>21</sup> Jean-François Lyotard (2011, p.XV) defende o pós-modernismo afirmando que esta teoria tem um compromisso com o novo e o emergente e representa a “posição do saber nas sociedades mais desenvolvidas”. Por esta citação da primeira frase na introdução da sua obra *A condição pós-moderna*, já se percebe claramente qual a posição desta teoria sobre os fenômenos da realidade. Jameson (2006, p.42) aponta uma perspectiva distinta para o pós-modernismo, enquanto processo com “pouca profundidade” e de “uma melancólica zombaria da historicidade em geral”. Harvey (2006, p.19) situa o pós-modernismo alinhado à reestruturação produtiva, caracterizado como a fragmentação, a indeterminação, a desconfiança de todos os discursos universais.

Este novo vocabulário, temas e segmentações, reforçam o individualismo, expressam a fragmentação e a “flexibilidade” da organização social. Neste sentido, Burbules e Torres (2001) assinalam que o crime, o terrorismo, os problemas ambientais globais são dificuldades causadas pela própria globalização, mas que, contraditoriamente, devem ser resolvidas por instituições educacionais, criando valores adequados à manutenção deste modelo.

A ideologia neoliberal é disseminada nos sistemas educativos, estabelecendo a regulação de mecanismos mercadológicos e a transposição de modelos de gestão e rendimento, transferidos do setor de negócios para o setor da educação. De tal modo, a gestão pública da educação dos Estados foi afetada por novas formas de prestação de contas, que tem como mecanismo central os indicadores de desempenho. Trata-se de uma gestão por resultados, que a partir da avaliação das atividades, se recompensa conforme o bom desempenho (LINGARD; RAWOLLE, 2011).

A partir dos princípios neoliberais, surgem novas demandas da economia para o campo educacional, que partem de uma nova divisão global de trabalho, das novas regulações, da integração econômica entre as economias globais, da internacionalização dos Estados-nação e da crescente concentração de poder nas organizações supranacionais.

Em meio às novas demandas, destacam-se: a preparação para o trabalho considerando os novos mercados; as novas qualificações para uma economia flexível; a adaptação do trabalhador aos modelos de emprego; a preparação para uma reserva de trabalho cada vez mais competitiva; a formação de estudantes como produtores e trabalhadores modelados para as atitudes práticas de consumidor; a crescente comercialização que perpassa o espaço escolar; e por fim, o fortalecimento das políticas educativas favoráveis ao mercado.

Assim, os sistemas educativos, em maior ou menor grau, passam a basear-se nas teorias de gestão e organização racional, reinterpretadas sob a influência das organizações internacionais. Os debates que cercam a educação formal a colocam como uma *indústria global de conhecimento*, conceituada estreitamente em termos econômicos (BURBULES; TORRES, 2001).

Portanto, a educação no contexto da globalização é determinada conforme os interesses do capital, estabelecida de acordo com a organização do mercado e convertida em mercadoria. Esta afirmação fica ainda mais evidente quando a

Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços – GATS, que do inglês vem de *General Agreement on Trade in Services* – situam a educação como um serviço comercializável que, aliás, trata-se de uma atividade altamente atrativa para o capital, na medida em que o protecionismo do Estado na educação é cada vez maior, são ativados os discursos sobre os benefícios da globalização na provisão de serviços educativos (BONAL, 2009).

O GATS foi aprovado em 1994, renegociado em 2000, e instituiu um quadro para liberar progressivamente o comércio internacional de serviços. Com o GATS, a educação e outros serviços que anteriormente eram de propriedade pública foram liberalizados em muitos países, a partir de mecanismos e efeitos distintos, e transformados em mercadorias negociáveis<sup>22</sup> (SCHERRER, 2005).

Ainda que a OMC e os Estados membros digam não ter a intenção de aplicar este acordo na educação e na saúde pública, o limite que distingue um serviço público de um privado já é cada vez menor, pois somente quando este é prestado exclusivamente pelo governo é que as regras deste acordo não se adequam. De acordo com Hill (2006), esta questão pode tornar os países cada vez mais vulneráveis à pressão nas negociações atuais e futuras do GATS, pressionando para que sejam abertas áreas do sistema de ensino público, bem como do setor privado.

O GATS não é a única alavanca para "liberalização" do comércio de serviços, existem outros acordos comerciais regionais e bilaterais, tais como Acordo Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), os que são acertados pela União Europeia, Banco Mundial, OCDE, entre outros (HILL, 2006).

As corporações que prestam serviços educacionais também estão se tornando poderosos agentes no *mercado global da educação*. Em alguns lugares, como no Reino Unido, o setor público está terceirizando para o setor privado alguns de seus serviços educacionais. Das empresas que participam desses projetos, algumas oferecem consultoria e serviços educacionais em diversos países. A *Global*

---

<sup>22</sup> O GATS inclui doze serviços fundamentais, de acordo com Siqueira (2004, p.26): 1) Negócios; 2) Comunicação; 3) Construção e serviços de engenharia afins; 4) Distribuição; 5) Educação; 6) Ambiental; 7) Financeiro; 8) Saúde e afins; 9) Turismo e lazer; 10) Esporte, cultura e recreação; 11) Transportes; 12) Outros serviços não referidos em qualquer outra parte, o que permite a inclusão de qualquer outro serviço não listado.



*Education Management Systems* (GEMS) é uma destas companhias que oferece serviços para o mercado global da educação (BEECH, 2012).

A GEMS opera uma rede internacional crescente de 65 escolas espalhadas por sete países – Emirados Árabes Unidos, Reino Unido, Índia, Catar, Alemanha, Líbia e Jordânia. [...] Essas empresas estão atuando como assessores educacionais que prestam serviços a escolas e governos, tanto locais quanto nacionais, em todo o mundo (BEECH, 2012, p.416-417).

Esses consultores educacionais recomendam soluções e promovem mudanças no âmbito de instituições ou grandes sistemas educativos. O crescimento do número de escolas internacionais administradas e dirigidas por corporações multinacionais levanta questões a propósito da emergente “elite global” (BEECH, 2012).

As universidades em todo o mundo sofrem pressões por reformas amplas que as convertam em indústrias e mercados de conhecimento. Neste sentido, Beech (2012, p.414) destaca que:

[...] se o departamento de educação de determinada universidade desenvolve certo conhecimento sobre como tornar uma escola (ou um sistema educacional distrital ou nacional) mais eficiente e eficaz, deve vender esse conhecimento no mercado de forma a contribuir com o desempenho da organização. Já faz algum tempo que as universidades estão envolvidas no negócio de consultoria. No entanto, [...] a atual situação financeira das universidades em lugares como o Reino Unido cria fortes incentivos para a colonização de novos mercados para a venda de consultoria, especialmente nos países menos desenvolvidos. Assim, muitas universidades criaram (ou reforçaram) unidades especiais para desenvolvimento internacional, tornando-se atores poderosos no jogo de promoção de ideias educacionais orientadas para políticas.

Processos como estes evidenciam que, no atual contexto, os serviços educacionais a todo tempo estão se transformando em meras mercadorias passíveis de comercialização, o que também afeta diretamente na qualidade e no objetivo do ensino, considerando que a educação está cada vez mais envolvida nos processos que fundamentam o desenvolvimento econômico.

As políticas educacionais no contexto da globalização estão relacionadas com o *pós-nacional* ou o global, e não mais com a ideia de nação (LINGARD; RAWOLLE, 2011). São determinadas por um campo de educação global, a partir do redimensionamento na autoridade política, criando a chamada *governança educacional global*, conforme será mais bem tratado na próxima seção.

## 2.2 GOVERNANÇA EDUCACIONAL GLOBAL

No contexto da globalização, os impactos da mudança na autoridade, de governo para governação, redimensionam também o campo educacional, de modo que novos agentes políticos alteram a produção da política nacional nos discursos, práticas e identidade epistemológica. É neste sentido que Robertson e Dale (2011) afirmam que uma maneira de conceituar a natureza, o âmbito e os espaços em transformação é enxergando a emergência de uma nova divisão da educação.

Assim, a *governança educacional global* apresenta-se como a coordenação de atividades, agentes e escalas, que providencia as políticas educacionais nas sociedades nacionais. Este fenômeno se refere a evidente mudança de um sistema educacional predominantemente nacional para uma distribuição mais fragmentada de atividades que envolvem novos agentes, novas maneiras de compreender a produção e a distribuição de conhecimento, e de assegurar a distribuição de oportunidades para o acesso e a mobilidade social (DALE; ROBERTSON, 2007).

Bonal (2009) afirma que, de modo geral, todos os âmbitos do setor público apresentaram alguma reação para fazer frente aos efeitos da governança, contudo a educação se tornou um espaço privilegiado para o discurso hegemônico da globalização. Isso ocorre porque a educação é um componente fundamental para a sustentação do modelo econômico, uma vez que a produção do conhecimento traz uma importante vantagem competitiva internacional. É este preceito que impõe conceitos como *economia do conhecimento* e *sociedade do conhecimento*. E também porque a educação se converteu em uma importante mercadoria no espaço global.

Outra importante particularidade da governança global é que o Estado nacional não é mais o único agente da educação. Dale e Robertson (2012, p. 561) ressaltam que a educação está sendo dirigida não só por “um novo conjunto de atores envolvidos no processo”, mas também por “um novo conjunto de atividades”, em diferentes escalas. A governança resulta em um pacote de políticas de reestruturação dadas a partir de atividades e instituições de coordenação – de escala supranacional, nacional e local – que inclui: a descentralização, a privatização, os mecanismos de mercado e a centralização na formulação de metas para o currículo e a avaliação.

Sob esta perspectiva, Dale e Robertson (2007) definem a governança como *pluriescalar*, determinada por um panorama que pode ser visualizado no diagrama, conforme a Figura 2:

**FIGURA 2: GOVERNANÇA PLURIESCALAR**

**GOVERNANÇA PLURIESCALAR**

Escala de governança				
Supranacional				
Nacional				
Subnacional				
Instituições de coordenação	Atividades de governança			
	Financiamento	Propriedade	Provimento	Regulamento/ação
Estado				
Mercado				
Comunidade				
Lar				

Fonte: Dale; Robertson, 2012, p.560.

Segundo este diagrama, a governança pode ocorrer em escala supranacional, nacional e subnacional. É composta por quatro categorias de atividades: *financiamento*, *provimento*, *propriedade* e *regulamentação*. Essas atividades podem ser realizadas de forma independente do Estado e por meio de uma série de outros agentes. Nenhuma destas atividades implica em relações mutuamente exclusivas de cada uma das instituições de coordenação, bem como todas podem ser constituídas de maneira empírica. Assim sendo,

[...] o diagrama também reflete o argumento de que não é natural nem essencial que todas essas atividades sejam realizadas pelo Estado, ou por qualquer outro agente único. Pelo contrário: devem-se esperar diferentes combinações de agentes, atores e escalas na governança da educação, tendo em mente que nos três níveis – agentes, atividades e escalas – haverá combinações híbridas (DALE; ROBERTSON, 2012, p. 561).

Logo, se de um modo, o Estado como nível fundamental de intervenção política, na maioria dos países segue preservando a sua capacidade de prover, regular e financiar a educação; de outro, a governança global altera as formas com

as quais o Estado intervém na educação, afetando o conteúdo e a forma de alguns processos e resultados na criação de políticas. Ou seja:

La globalización puede cambiar los parámetros y la dirección de las políticas de Estado de formas similares, pero no necesariamente substituye o elimina las peculiaridades nacionales existentes (o diferentes peculiaridades dentro de las sociedades sectoriales dentro de las sociedades nacionales) (DALE, 2007, p.93).

Deste modo, considerando o contexto da governança global e levando-se em conta que a educação é um aparato do Estado, frequentemente, uma política educacional que responda aos problemas da acumulação capitalista, de ordem supranacional, pode colidir com uma política encaminhada para assegurar as necessidades de legitimação do próprio Estado (DALE, 2007).

Embora a governança instalada no campo da educação seja conduzida por uma arena política compartilhada, a educação segue sendo uma questão de competência nacional e poucos Estados estão dispostos a renunciá-la. É neste sentido que a educação é fundamentada por uma contradição: ainda que a economia nacional e a produção sofram os efeitos da internacionalização, as atitudes humanas, como a educação, também continuam nacionais, pois os governos as veem como um recurso de importante vantagem competitiva para participar do mercado global (GREEN, 2007; SAURA; NAVAS, 2015).

A partir desta perspectiva do que representa a educação no âmbito da governança global, o setor educacional – do ensino básico ao superior e técnico - é o que vem recebendo maior subsídio financeiro dentro das organizações internacionais, as quais, em contrapartida, interferem significativamente neste setor, tornando-o sujeito a reformas e intervenções contínuas (DAUN, 2005). Portanto, as OI constituem a maior autoridade dentro da governança educacional global.

Para Valle (2015), o papel das OI na esfera da educação pode ser interpretado pela liderança reflexiva, o impulso de grandes projetos de cooperação internacional; o estabelecimento de padrões de interpretação da realidade educativa; ou, inclusive, a tentativa de harmonizar alguns dos elementos ou estruturas dos sistemas educativos.

As OI começaram a envolver-se mais com políticas educacionais quando...

[...] se hicieron conscientes de que cualquier modelo de cooperación internacional requería necesariamente atender cuestiones en materia educativa, dada la estrecha relación que esta guarda con cualquier otro

aspecto de las realidades de la sociedad de hoy (economía, empleo, política...) (VALLE, 2015, p.11-12).

A partir da redefinição da esfera econômica gerada pela reestruturação produtiva, as OI foram reconfiguradas para atender as novas demandas do mercado. A crescente ênfase que colocaram na educação é derivada destas novas orientações do sistema produtivo, e assim, estas organizações foram se convertendo em importantes agentes de políticas educacionais.

Os investimentos das OI em conferências, periódicos acadêmicos, livros, projetos de pesquisas internacionais e de mobilidade de estudantes, criaram um fluxo de ideias instituindo um *espacio académico global* (JAKOBI, 2007; BEECH, 2012), em que os profissionais envolvidos são provenientes de diferentes culturas, mas que, no entanto devem dominar a cultura global tanto quanto a sua própria.

Entretanto, “embora diferentes culturas contribuam para a formação dessa cultura acadêmica global, isso não significa que todos os parceiros serão tratados da mesma forma nesse diálogo” (BEECH, 2012, p.425). Quer dizer, ainda que este espaço acadêmico seja global, é dominado estritamente por duas culturas: da Europa Ocidental e dos Estados Unidos. Ou seja, global diz respeito à extensão do poder destas duas culturas, que representam o poder econômico dominante.

Deste modo, um modelo global de educação é uma estratégia que, por meio do verdadeiro conhecimento e de algumas ideias sobre o que é uma boa educação, se propõe a resolver a maioria dos problemas educacionais nos mais diferentes contextos locais, estabelecendo um poder implícito que se exerce por meio de um *discurso educacional global* (BEECH, 2012).

Valle (2015) adverte que, sutilmente, os organismos internacionais por meio dos seus diversos e numerosos documentos – entre estes alguns determinantes das tendências globais –, determinam os marcos educacionais fundamentais que permitem orientar o debate neste campo e estruturar as políticas em uma perspectiva universalista.

Sin intención impositiva, estos documentos marcan la tendencia a seguir y ofrecen pistas para el camino que debe recorrerse hacia unos objetivos educativos que debieran compartirse por todos los países con independencia de sus diferencias culturales, ideológicas o situación económica. Pudieran entenderse, también, como líneas estratégicas de un poder implícito (VALLE, 2015, p.12).

Neste sentido, que as OI se posicionam como um meio de reprodução de um *discurso educacional global*, mas sem se dar ao trabalho de problematizar aquilo que é postulado, com a realidade existente em cada país. Esse discurso é especialmente atraente para alguns Estados justamente por sua simplicidade e introduz uma linguagem específica e uma forma de classificar e pensar a educação, de modo que:

Ao apropriar-se de certos conceitos ou ideias, as agências internacionais os transformam em generalizações supersimplificadas, que são oferecidas como soluções educacionais para a maioria dos contextos. Essa defesa é feita sem que seja especificado o contexto, de forma que, inevitavelmente, as ideias precisam ser simplificadas para que se tornem suficientemente maleáveis para adaptar-se a todos os contextos, sem que ao mesmo tempo percam certa estabilidade (BEECH, 2012. p.426).

Assim, a partir da promoção de uma visão tecnocrática e desenvolvimentista, e assim, da influência de uma racionalidade técnica internacional, as organizações internacionais passaram então a se posicionar como especialistas científicos capazes de criar soluções educacionais para todos os contextos, interpretando e traduzindo o *discurso educacional global*, “por meio de um processo de supersimplificação”, “em propostas educacionais universais práticas” (BEECH, 2012, p. 425).

Segundo este autor, o processo de *supersimplificação* é inevitável, uma vez que a forma que as agências internacionais definem o espaço social é simplificada, dividindo o mundo em países *desenvolvidos* e *em desenvolvimento*, por exemplo. Esta divisão pode ser válida para a distribuição de orçamentos e investimentos nos países, todavia, se for usada para a formulação de políticas, esta definição simplista do espaço social dará origem a generalizações equivocadas sobre as demandas das políticas educacionais.

Além do mais, as propostas das organizações internacionais são legitimadas por seu aspecto de *status científico*, e assim, “suas recomendações são apresentadas como neutras e objetivas, e podem ser aplicadas na maioria dos contextos para aperfeiçoar a educação” (BEECH, 2012, p.417).

Outra questão que reforça este contexto é que os países menos sucedidos são ativamente encorajados pelas OI a observarem as melhores práticas dos países participantes, aumentando assim a troca e a avaliação de políticas de ensino estrangeiras (JAKOBI, 2007). Não por acaso, as melhores práticas são provenientes dos países mais bem sucedidos economicamente dentro destas organizações.

Deste modo, a partir de *discurso educacional global*, determinada a partir de um processo de *supersimplificação*, ignorando as diferenças culturais e ideológicas e desigualdade econômica, as OI chegam a acordos supranacionais para as políticas educacionais de alcance global, mas suas intenções são limitadas e generalistas (VALLE, 2012). Portanto, estas recomendações nunca são neutras, nem tampouco objetivas, uma vez que estas favorecem os interesses das economias dominantes, e, portanto, não podem ser aplicadas em qualquer contexto, sobretudo se considerada a desigualdade gerada pelo próprio sistema.

No entanto, Valle (2012) adverte que estas propostas não são aplicadas tão facilmente. Primeiramente, porque com a amplitude e a diversidade cultural, social e econômica dos países que aspiram aos bons resultados destas recomendações, se torna difícil uma definição específica dos mecanismos que estão por trás deste processo. Em segundo lugar, porque o grau de alcance das políticas depende da vontade política nacional, a não ser pelo apoio das OI, que funciona como o motor que deve dinamizar o impulso para conseguir qualquer mudança educacional. E por último, porque é desproporcional o grau de vinculação que as OI estabelecem com cada nação e o compromisso destas para implicar recursos para alcançar as recomendações.

Em síntese, o campo da política de educação global se configura na articulação entre políticas locais, nacionais e globais. Trata-se de uma nova forma de governação, em um espaço global, em que as políticas educacionais são determinadas por um sistema internacional, principalmente pelas OI. Sendo assim, a próxima sessão trata de estratégias educacionais globais propostas por estas organizações, com o intuito de propor políticas supranacionais para os sistemas educativos.

## 2.3 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NO ÂMBITO DA GOVERNANÇA EDUCACIONAL GLOBAL

As organizações internacionais exercem um papel fundamental na governança, no que diz respeito à orientação de políticas educacionais globais para os sistemas de ensino. Dentre estas, destacam-se as que por meio de suas estratégias educacionais, obtiveram maior alcance e influência no âmbito global. São

elas: a União Europeia, o Banco Mundial, a UNESCO, a OEI, e especialmente, a OCDE, a qual vem exercendo maior influência nos sistemas educativos e que será tratada com especificidade na continuidade deste trabalho, tanto no que diz respeito à inovação, quanto ao trabalho docente.

### 2.3.1 União Europeia

A União Europeia é uma organização internacional e regional, que tem como objetivo estratégico consolidar-se como uma Europa estável e unida, com um posicionamento próprio em âmbito internacional. Conta atualmente com 28 países europeus.

As responsabilidades desta organização crescem tanto quanto a sua influência no mundo, devido ao seu peso econômico, comercial e diplomático. As suas ações procedem de tratados voluntários e democraticamente aprovados por todos os Estados-Membros, que estabelecem os objetivos da UE nas suas esferas de intervenção. Foi criada com o intuito de incentivar a cooperação econômica na Europa, partindo do pressuposto de que os países com relações comerciais se tornam economicamente dependentes, o que reduz os riscos de conflito. Foi iniciada como uma mera união econômica e evoluiu para uma organização que abrange setores diversos<sup>23</sup>.

Um dos setores de atuação da UE é a educação<sup>24</sup>.

O setor de educação na UE se configura por meio do Parlamento Europeu (Comissão da Cultura e da Educação); do Conselho da União Europeia (Educação, juventude e cultura); da Comissão Europeia (Ensino e formação; Juventude; Ações Marie Curie); do Comité das Regiões (Comissão de Educação, Juventude, Cultura e Investigação); do Banco Europeu de Investimento (Investimento – Ação investigação nas universidades); das Agências da EU (Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional – CEDEFOP; Fundação Europeia para a Formação; EURYDICE - Rede de informação sobre educação na Europa); da Agência de

<sup>23</sup> A União Europeia foi originada da Comunidade Econômica Europeia, criada em 1958, inicialmente constituída por seis países: Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. A mudança para União Europeia se deu em 1993 (União Europeia/Informações de base sobre a União Europeia. Disponível em: [http://europa.eu/about-eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/index_pt.htm). Acesso em: 17/06/2015).

<sup>24</sup> União Europeia/ Ensino, formação e juventude. Disponível em: [http://europa.eu/pol/educ/index\\_pt.htm](http://europa.eu/pol/educ/index_pt.htm). Acesso em: 14/05/2015.



Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura (EACEA); do Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (EIT). Por meio das diversas ações do setor educacional se exerce influencia nas políticas educacionais dos Estados-membros, a fim de intervir “para ajudá-los a estabelecer objetivos comuns e a partilhar boas práticas”<sup>25</sup>, formando um *espaço educativo europeu* (NÓVOA, 2010).

A União Europeia orienta a política educacional dentro de seu espaço principalmente, de três maneiras. A primeira é através da promoção da cooperação entre seus membros, sugerindo que as autoridades nacionais de educação troquem ideias e aprendam com as melhores práticas identificadas nos diferentes sistemas educacionais. A segunda maneira se dá por meio do estabelecimento de indicadores ou referenciais sugeridos, os quais devem ser seguidos pelos sistemas nacionais de educação. Por fim, a terceira maneira ocorre na promoção da ideia de que as instituições de nível superior tornem-se padronizadas por toda a Europa, desenvolvendo estruturas similares para seus cursos, com sistema de créditos, graus equiparáveis e sistemas de controle de qualidade (BEECH, 2012).

Para Nóvoa (2010), a educação tem sido um dos campos de batalha para a construção europeia, não só por seu valor simbólico no imaginário de cada Estado, como também pela resistência pública a uma política comum. Para o autor, as principais fases na criação de uma política educativa europeia podem ser definidas a partir de duas referências: o Tratado de Maastricht (1992) e a Agenda de Lisboa (2000).

O Tratado sobre a União Europeia (TUE) ou Tratado de Maastricht foi assinado em 1992 e tinha inicialmente um objetivo estritamente econômico, que era a realização de um mercado comum. Contudo, este objetivo foi superado por uma dimensão política, constituindo-se em cinco finalidades essenciais: reforçar a legitimidade democrática das instituições; melhorar a eficácia das instituições; instaurar uma União Econômica e Monetária; desenvolver a vertente social da Comunidade; e instituir uma política externa e de segurança comum<sup>26</sup>.

No que se refere à educação e formação, o Tratado de Maastricht, nos artigos 126 e 127, abriu espaço para a criação de condições políticas e legais para uma ação mais ampla das entidades europeias (NÓVOA, 2010). A partir de então,

---

<sup>25</sup> União Europeia/ Ensino, formação e juventude. Disponível em: [http://europa.eu/pol/educ/index\\_pt.htm](http://europa.eu/pol/educ/index_pt.htm). Acesso em: 17/06/2015.

<sup>26</sup> EUR-Lex/ Access to European Union law. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV:xy0026>. Acesso em: 18/06/2015.

ao longo dos anos 1990, foram produzidos uma extensa e diversificada literatura de educação, que de acordo com Nóvoa, seguiam com dois principais enfoques para a construção do espaço educativo europeu. O primeiro dava ênfase à aprendizagem ao longo da vida (*lifelong learning*), que aborda não só aspectos da educação e escolarização, como também os problemas relacionados com emprego, e preparação para o mercado de trabalho e sua manutenção. O segundo enfoque está relacionado à ideia de uma educação de qualidade, o que justificou o uso de dados e de estatísticas para descrever a realidade a nível europeu. Ainda que, historicamente, a UE tenha a tradição de coletar dados educacionais, somente na atualidade o setor educacional ganhou destaque e hoje dita as regras para os seus países membros (JAKOBI, 2007). O uso de indicadores se converteu em uma potente forma de construir um conjunto de novos conceitos para fundamentar novas práticas educacionais.

No ano 2000, a partir do Conselho Europeu Extraordinário de Lisboa, surge a Agenda de Lisboa<sup>27</sup>. Este acordo foi assinado para dar “impulso às políticas comunitárias, num momento em que a conjuntura econômica nunca se tinha revelado tão prometedora, na atual geração, para os Estados-Membros da União Europeia”<sup>28</sup>. É um programa de reformas econômicas para tornar a Europa mais competitiva.

A meta do Conselho Europeu com a Agenda de Lisboa era que antes de 2010, a UE deveria converter-se na economia mais competitiva e dinâmica do mundo, capaz de crescer economicamente de maneira sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social. Deste modo, se assinalou que essas mudanças exigiam não só uma transformação radical da economia europeia, como também um programa audacioso de modernização de bem-estar social e dos sistemas educativos (UNIÃO EUROPEIA, 2004).

Deste modo, a Agenda de Lisboa, enquanto plano de desenvolvimento estratégico da União Europeia, foi fundamental para a construção do *espaço europeu de educação*, pois apontou para mudanças mais amplas no discurso deste setor e, em contrapartida, foi um instrumento essencial para atingir os objetivos

---

<sup>27</sup> A Agenda de Lisboa é também conhecida como Estratégia de Lisboa, ou ainda, Processo de Lisboa.

<sup>28</sup> Disponível em:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/general\\_framework/c10241\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c10241_pt.htm). Acesso em: 18/06/2015.

políticos da UE<sup>29</sup>. Pasiás e Roussakis (2012, p.313) assinalam que isto ocorreu através:

- (a) da institucionalização do *Método Aberto de Coordenação*, como um novo modo de definição dos objetivos e implementação dos processos de regulação;
- (b) de uma ênfase sobre a formação de alta qualidade dos trabalhadores, com base no reforço das estruturas inovadoras de aprendizagem ao longo da vida;
- (c) da priorização do desenvolvimento de um novo quadro de competências necessárias para o crescimento econômico e a coesão social.

A partir dos anos 2000, na intenção de se estabelecer um espaço educativo europeu forte, foram construídos os pilares constitutivos dos discursos e práticas educativas que compõem o cenário educacional europeu, principalmente por meio de ações como o Processo de Bolonha e o Processo de Copenhague.

O Tratado de Bolonha<sup>30</sup>, de 1999, foi assinado inicialmente por 30 países europeus, que a partir de então dariam início ao Processo de Bolonha, a fim de realizar reformas comuns no ensino superior, onde cada país deveria introduzir um sistema de créditos e uma estrutura de níveis de graduação e pós-graduação (mestrado e doutorado), com mecanismos de garantia qualidade (JAKOBI, 2007).

A homogeneização das titulações é determinada mediante algumas unidades do denominado *European Credit Transfer System*, sistema de créditos conhecido popularmente como ECTS. Também foi estabelecido um Suplemento Europeu do Título, documento que descreve o perfil de competência profissional dos egressos. Tudo isso serve para facilitar a mobilidade dos titulados por todo território europeu, potencializando a empregabilidade e a competitividade global europeia (VALLE, 2015).

---

<sup>29</sup> EUR-Lex/ Legal contente. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV:c10241>. Acesso em: 17/06/2015.

<sup>30</sup> “A Declaração de Bolonha de 19 de Junho de 1999 foi assinada por 30 países europeus, entre os quais os 15 Estados-Membros da UE na época (Áustria, Bélgica, Alemanha, Dinamarca, Grécia, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Suécia e Reino Unido), bem como os 10 países que iriam aderir à UE em 1 de Maio de 2004 (Chipre, República Checa, Estónia, Hungria, Lituânia, Letónia, Malta, Polónia, Eslovênia e Eslováquia). São igualmente signatárias a Islândia, a Noruega e a Confederação Suíça, assim como a Bulgária e a Roménia, Estados-Membros da UE desde 1 de Janeiro de 2007. O Cazaquistão aderiu ao processo de Bolonha em Março de 2010. Hoje, mais de quarenta e sete países participam no Processo de Bolonha depois de terem cumprido as condições e os trâmites de adesão” (Disponível em: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/general\\_framework/c11088\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c11088_pt.htm). Acesso em: 18/06/2015).

Sendo assim, o Processo de Bolonha gira em torno de seis ações<sup>31</sup>:

- 1) Criação de um sistema de graus acadêmicos facilmente reconhecíveis e comparáveis;
- 2) Criação de um sistema baseado em dois ciclos: um primeiro ciclo voltado para o mercado do trabalho, com duração mínima de 3 anos, e um segundo ciclo de mestrado, dependente da conclusão do primeiro ciclo;
- 3) Criação de um sistema de acumulação e de transferência de créditos curriculares;
- 4) Promoção da mobilidade dos estudantes, dos professores e dos investigadores através da supressão de todos os obstáculos à liberdade de circulação;
- 5) Cooperação na garantia da qualidade do ensino;
- 6) Incorporação da ideia de um espaço europeu de ensino superior, aumentando o número de módulos, cursos e vertentes, nos quais o conteúdo, a orientação ou a organização apresente uma dimensão europeia<sup>32</sup>.

Prats (2010, p.133) questiona a preocupação com o Ensino Superior na Europa em contraponto à educação básica, nas atuais reformas pressionadas pela União Europeia. O autor defende que:

Donde no cabe duda es que una sólida educación básica que alcance a toda la población escolar hasta la edad laboral se erige como objetivo central del sistema educativo, que debe ser capaz de encontrar una organización educativa acorde con esos objetivos, punto neurálgico y poco tratado en las recientes reformas.

Vale salientar que a supervalorização dada ao Ensino Superior parte de uma necessidade econômica atual e, portanto, não ocorre somente por parte da União Europeia, mas sim de todas as outras OI e do mercado, os quais representam os interesses econômicos.

O Processo de Copenhague de 2002 trata da cooperação europeia reforçada em matéria de ensino e formação profissional. O objetivo principal era melhorar o desempenho, a qualidade e a atratividade do ensino e da formação de profissionais na Europa, além de incentivar o uso de oportunidades de formação

---

<sup>31</sup> EUROPA/ Legislation. Disponível em: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/general\\_framework/c11088\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c11088_pt.htm). Acesso em: 18/06/2015.

<sup>32</sup> EUROPA/ Legislation. Disponível em: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/general\\_framework/c11088\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c11088_pt.htm). Acesso em: 18/06/2015.

profissional no contexto da aprendizagem ao longo da vida. Este acordo prevê uma dimensão política destinada ao estabelecimento de objetivos europeus comuns, a partir da reforma dos sistemas nacionais de ensino e da formação profissionais; do desenvolvimento de instrumentos e quadros europeus comuns que aumentem a transparência nas qualificações, a transferência de créditos e a qualidade das competências; e da cooperação para promover a aprendizagem mútua a nível europeu e envolver todas as partes interessadas competentes a nível nacional<sup>33</sup> (PASIAS; ROUSSAKIS, 2012, p.313).

Por fim, vale mencionar outra ação denominada *Competências Chave*. Trata-se da sugestão referente aos níveis de ensino obrigatório nos sistemas de ensino dos países da União Europeia (VALLE, 2015).

De acordo com os documentos que fundamentam as *Competências Chave - Key Competencies: A developing concept in general compulsory education* (EUROPEAN COMMISSION, 2002) – existe uma necessidade emergencial de se relacionar eficazmente a educação básica com a economia. Sendo assim, o documento argumenta que:

Países europeus estão cada vez mais preocupados em identificar os conhecimentos, habilidades, competências, capacidades e atitudes que irão prover os seus cidadãos para desempenhar um papel ativo nesta sociedade do conhecimento emergente<sup>34</sup> (COMISSÃO EUROPEIA, 2002, p.10 - tradução nossa).

A partir desta premissa, em consonância ao documento acima mencionado, esta ação não deve se limitar à definição e identificação das competências fundamentais necessárias, mas sim ampliar-se para determinar como e onde essas competências devem ser ensinadas, assegurando que todos os cidadãos europeus tenham acesso a esse ensino (COMISSÃO EUROPEIA, 2002).

A União Europeia está trabalhando, há mais de dez anos, na definição dos desempenhos que devem ser os fundamentos para demarcar uma sociedade do conhecimento, adquirindo novas aprendizagens de forma constante e autônoma. Em 2006, se estabeleceu uma normativa do Parlamento e do Conselho Europeu, pedindo aos países que colocassem em prática as *Competências Chave* em suas

<sup>33</sup> EUROPA/ Legislation. Disponível em: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/vocational\\_training/ef0018\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/vocational_training/ef0018_pt.htm). Acesso em: 18/06/2015.

<sup>34</sup> Tradução nossa do texto: “European countries are increasingly concerned to identify the knowledge, skills, competence, abilities and attitudes that will equip their citizens to play an active part in this emerging knowledge-driven society” (COMISSÃO EUROPEIA, 2002).

políticas (VALLE, 2015). Para Valle, esta estratégia representa um dos mais evidentes expoentes da política educativa supranacional no contexto da União Europeia.

A UE articula-se com outros organismos externos tais como OCDE, mas também Banco Mundial, UNESCO e OEI.

### 2.3.2 Banco Mundial

O Grupo Banco Mundial é um dos órgãos independentes do Sistema das Nações Unidas (ONU), constituindo a maior fonte global de assistência para o desenvolvimento, destinando cerca de US\$ 60 bilhões anuais em empréstimos e doações aos 187 países-membros. O Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) funciona como uma cooperativa dos países-membros, disponibilizando seus recursos financeiros, o seu pessoal e a sua base de conhecimentos para apoiar as nações em desenvolvimento tendo em vista o crescimento econômico<sup>35</sup>.

O Banco Mundial surgiu em 1944, quando a sua missão era ajudar na reconstrução e desenvolvimento da Europa no período pós-guerra. Atualmente, esta instituição coloca-se, prioritariamente, a incumbência de aliviar a pobreza no mundo, por meio de assistência financeira e técnica para os países em desenvolvimento<sup>36</sup>.

Em 1963, quando realizou o seu primeiro empréstimo para o setor educacional, o Banco Mundial passou a ser o maior financiador externo da educação em países em desenvolvimento. No entanto, a sua maior contribuição neste setor não está nos financiamentos, mas sim nas assessorias, encorajando os governos a dar maior prioridade a determinadas reformas, ou a privilegiar o ensino primário em detrimento do ensino superior, atuando, conforme Beech (2012), como “catalisador global de conhecimento”.

O Banco Mundial também tem sido um dos principais promotores das alianças para as políticas público–privadas (PPP), dedicando-se a promover a interação e o financiamento dos grupos interessados no “negócio educacional” nos

---

<sup>35</sup> ONUBr/ Banco Mundial. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/banco-mundial/>. Acesso em: 10/01/2016.

<sup>36</sup> BANCO MUNDIAL/ About. Disponível em: <http://www.bancomundial.org/es/about>. Acesso em: 19/06/2015.

países em desenvolvimento, considerando que a participação do setor privado é cada vez mais influente nos sistemas educativos, mediante mecanismos promovidos em escala global.

Sob a influência do Banco Mundial, as alianças entre o setor público e privado agenciam reformas educacionais, as quais têm motivado muitos países, especialmente os do hemisfério Sul, a planejarem e implementarem reformas educativas para reforçar a ideia das PPP (BONAL; VERGER, 2012; SIQUEIRA, 2004).

Este banco é especialista em oferecer ajuda aos países em desenvolvimento condicionado ao assessoramento de políticas, pesquisa e assistência técnica. Neste sentido, “[...] o trabalho analítico quase sempre serve como base para o financiamento realizado e ajuda a modelar os próprios investimentos dos países em desenvolvimento”<sup>37</sup>.

Vale salientar que as duas principais finalidades do Banco Mundial - reduzir a pobreza e apoiar o desenvolvimento – parecem contraditórias entre si, uma vez que o cumprimento destes objetivos se realiza por meio de empréstimos para países pobres, com a contrapartida impositiva de que estes realizem reformas a partir de suas orientações, favorecendo o desenvolvimento, a partir da perspectiva dos países mais ricos. Com esta estratégia, reafirma as desigualdades sociais e fortalece os atributos essenciais do capitalismo, que é por natureza excludente. É deste modo que o banco vem atuando nos países da América Latina.

Conforme Rodrigo (2006) o Banco Mundial considera a educação como um trabalho de cooperação, em que os problemas de um determinado país devem ser tratados a partir de uma estratégia de ajuda entre os governos, as organizações internacionais e a sociedade civil.

O discurso que justifica esta estratégia é favorecer para que os países em desenvolvimento possam ter acesso aos conhecimentos especializados e de vanguarda, a nível mundial, esta agência busca as melhores maneiras de compartilhar com os seus “clientes” estes conhecimentos<sup>38</sup>. Todavia, de acordo com Rodrigo (2006, p.850), ainda que o Banco Mundial reconheça que cada país e cada

---

<sup>37</sup> BANCO MUNDIAL/ About. Disponível em: <http://www.bancomundial.org/es/about>. Acesso em: 19/06/2015.

<sup>38</sup> Banco Mundial/ Quien somos. Disponível em: <http://www.bancomundial.org/es/about>. Acesso em: 19/06/2015.

situação concreta requer sua especificidade, é evidente de que este trata a todos com propostas similares que *“abarcen aspectos vinculados a la educación que van desde el nivel macro de las políticas hasta el nivel del aula de clase”*. Ou seja, estes “conhecimentos especializados e de vanguarda” são determinados unilateralmente pelos países mais ricos do mundo, sob o que estes julgam ser favorável aos países mais pobres em favor do seu próprio enriquecimento.

Sendo assim,

Para el Banco Mundial, la reforma educativa – entendida como reforma escolar – no sólo es ineludible sino “urgente”, ya que su postergación parecería tener serios costos económicos, sociales y políticos para los países. Un requisito indispensable para que las naciones participen competitivamente en la economía global (RODRIGO, 2006, p.850).

Beech (2012) alerta que quando o Banco Mundial declara que seu objetivo fundamental é ajudar os países por meio de empréstimos, visando reduzir a pobreza e melhorar o padrão de vida, o uso da palavra “empréstimos”, não implica apenas em recursos financeiros:

Nesse caso, deve ser entendida como tem sido usada tradicionalmente. Em estudos de educação comparada: o empréstimo de (específicas) ideias. Isso quer dizer que, quando os países clientes recebem do Banco Mundial um empréstimo para fins educacionais, esse ato não é somente uma transferência de fundos: é também uma transferência educacional. Juntamente com os recursos financeiros, o “país cliente” recebe também uma visão particular de educação (BEECH, 2012, p.419).

A partir desta perspectiva, a reforma educacional é orientada para seguir aquilo que favorece o desenvolvimento econômico. A teoria do capital humano é uma perspectiva na qual o Banco Mundial se baseia intensamente. As análises desta instituição que conduzem a esta perspectiva, contribuem para uma educação baseada em medidas de taxas sociais de retorno do investimento em educação (BEECH, 2012). Isso expressa o que Torres (1995, p.129) toma como uma preocupação: “[...] na realidade estes organismos neoliberais como o Banco Mundial refletem, em suas pesquisas, os resultados da evidência empírica ou as preferências teóricas e operacionais do organismo”.

Também vale salientar que os mais de dez mil empregados distribuídos em mais de 120 escritórios localizados em diversos países<sup>39</sup>, são muito bem pagos para exercer o seu trabalho de produção e disseminação de ideias do Banco Mundial. É

<sup>39</sup> BANCO MUNDIAL/ About. Disponível em: <http://www.bancomundial.org/es/about>. Acesso em: 19/06/2015.



neste sentido que Torres (1995) critica o funcionamento desta instituição, bem como de outras agências internacionais de financiamento, dizendo que “as questões morais e éticas ocupam um segundo plano quando o que está em jogo são salários insuperáveis, tanto para experts internacionais quanto, e, sobretudo, para os locais” (p.129).

### 2.3.3 UNESCO

Quando se trata da relação entre o desenvolvimento e a educação, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) tem um posicionamento distinto do Banco Mundial, segundo o qual a educação é tratada como direito humano, ainda que recentemente este conceito venha se aproximando cada vez mais da ideia de educação para o desenvolvimento econômico.

Assim sendo, a UNESCO tem uma perspectiva humanista, que visa:

[...] criar condições propícias para as civilizações, culturas e povos, baseada no respeito dos valores comuns. É por meio deste diálogo que o mundo poderá elaborar concepções de um desenvolvimento sustentável que suponha a observação dos direitos humanos, o respeito mútuo e a redução da pobreza (UNESCO, 2009).

Declara que a sua missão é contribuir para a consolidação da paz, a erradicação da pobreza, o desenvolvimento sustentável e o diálogo intercultural mediante a educação, a ciência, a cultura, a comunicação e a informação, a partir de estratégias e atividades sustentadas em metas e objetivos concretos, internacionalmente acordados (UNESCO, 2009).

Neste sentido, Garcia (2004) destaca que a UNESCO exerce uma posição extraordinária no que se refere à concepção de um sistema individual de valores humanos e sociais para a consciência dos direitos e das responsabilidades, e das habilidades imperativas para interatuar com os entornos natural e social.

Criada em 1945 após a 2ª Grande Guerra, a UNESCO surge com o objetivo de instalar uma “cultura de paz”, baseada no pressuposto da dignidade humana e como parte de um projeto de reconstrução da economia mundial fundamentada na cooperação entre as nações. Assim, a finalidade inicial desta organização foi propor

iniciativas para resolver problemas de ordem educacional e cultural, sobretudo reconstruir os sistemas de ensino (EVANGELISTA, 2001).

Pouco a pouco e de acordo com os reordenamentos geográficos, políticos, ideológicos e econômicos, a UNESCO foi se reconfigurando. Ainda que alguns países tenham se desligado da organização, o número de membros só aumentou (GARCIA, 2004). Atualmente são 195 membros e 9 associados<sup>40</sup>.

A UNESCO elabora e executa planejamentos que expressam os mecanismos de controle dos Estados-membros sobre a organização, conforme a realidade e a dinâmica da política, usando da influência que esta organização exerce. Conforme Evangelista (2001, p.59),

[...] a UNESCO se reconstrói, pelas determinações socialmente produzidas, como instituição com responsabilidades em áreas fundamentais para a vida social. Determinações que não cessam de se reproduzir, gerando mudanças qualitativas nas estruturas, processos e relações. Gerando também novas configurações e demandas antes insuspeitadas, desafiando e pondo em questão os ideais e os limites propostos e impostos à UNESCO por seus fundadores, exigindo dela novas rearticulações.

As múltiplas disputas e conflitos que envolvem a construção da recente história mundial impulsionaram solicitações em direções variadas e em sentidos contraditórios para a UNESCO. Neste sentido, a educação se coloca com uma importante função:

A esperança na educação como meio de construir a paz entre nações, povos e gentes, e sua potencialização pela revolução das comunicações são desafiadas pelas manifestações de intolerância às diferenças e de exclusão do "outro", que se expressam na violência de nacionalismos, fundamentalismos, guerras, revoluções. Compreender a ação teórico-prática da UNESCO no encaminhamento dessas temáticas constitui um desafio que merece ser enfrentado (EVANGELISTA, 2001, p.59).

Sob esta perspectiva, é importante destacar que a educação se mostrava – assim como se mostra até hoje – um terreno fértil e seguro para a UNESCO estabelecer-se no âmbito da governança global. Logo, a partir de 1989 o seu setor de educação começou a lançar tentativas de ampliação da sua abrangência e a adequar o seu foco, conforme as exigências das organizações das Nações Unidas, especialmente pelos seus membros do Hemisfério Norte (MUNDY, 1999). Contudo, há de se recordar que a UNESCO foi fundada muito antes da atual internacionalização das políticas de educacionais (JAKOBI, 2007).

<sup>40</sup> UNESCO/ Member-states. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/member-states/member-states-information/> Acesso: 22/10/2014.

Na atualidade, os objetivos globais da UNESCO na educação têm em vista: alcançar a *educação de qualidade para todos* e a *aprendizagem ao longo da vida*; mobilizar o conhecimento científico e as políticas relativas à ciência para o desenvolvimento sustentável; tratar dos novos problemas éticos e sociais; promover a diversidade cultural, o diálogo intercultural e uma cultura de paz; construir sociedades do conhecimento integradoras recorrendo à informação e comunicação (UNESCO, 2009).

No que se refere às estratégias educacionais, a UNESCO, desde a sua criação, a alfabetização tem se constituído como prioridade (UNESCO, 2009), pois, no mundo inteiro, 781 milhões de adultos não sabem ler, escrever ou contar, dentre estes, dois terços são mulheres. E mais de 250 milhões de crianças são incapazes de ler uma simples frase, mesmo que metade delas tenha passado quatro anos na escola<sup>41</sup>. Deste modo, em 1948 já recomendava aos Estados membros que declarassem obrigatório o ensino primário gratuito (UNESCO, 2009).

Neste contexto, destaca-se a promoção da *Conferência Mundial sobre a Educação para Todos*, celebrado em 1990 em Jomtien na Tailândia, onde se iniciou um movimento mundial para impulsionar a educação básica para crianças, jovens e adultos, a qual teve continuidade em Dakar no Senegal, no ano de 2000. Neste segundo evento, 164 países se comprometeram com seis metas a serem cumpridas até 2015:

- 1) Estender o cuidado e a educação da primeira infância;
- 2) Garantir que todas as crianças possam ter acesso ao ensino primário gratuito, obrigatório e de qualidade, e que possam finalizá-lo;
- 3) Aumentar o acesso de jovens e adultos à aprendizagem e aos programas de preparação para a vida ativa;
- 4) Aumentar o número de adultos alfabetizados;
- 5) Suprimir as disparidades entre os sexos na educação;
- 6) Melhorar a qualidade da educação em todos os seus aspectos (UNESCO, 2009).

---

<sup>41</sup> BOKOVA, Irina. [Internet]. Mensagem da UNESCO para o Dia Internacional da Alfabetização, 4 de setembro de 2014. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Disponível em: [http://www.unesco.org/new/pt/brasil/abou-this-office/single-view/news/unescos\\_message\\_for\\_the\\_international\\_literacy\\_day/#.VY1ZqvlViko](http://www.unesco.org/new/pt/brasil/abou-this-office/single-view/news/unescos_message_for_the_international_literacy_day/#.VY1ZqvlViko). Acesso em: 26/06/2015.

Em maio de 2015, em Incheon, na República da Coreia, ocorreu mais uma terceira conferência. Com as metas anteriores apenas parcialmente atingidas, nesta nova conferência as mesmas são reiteradas e atualizadas, propondo que estas sejam alcançadas até 2030, incluindo maior atenção à inclusão, equidade e acesso à educação básica<sup>42</sup>.

A Rede Plano de Escolas Associadas (RedPEA) é outro programa da UNESCO voltado para o setor educacional. Foi criada em 1953 para atuar como laboratório de programas para a educação de qualidade, ocupando-se de questões relacionadas ao meio ambiente e aprendizagem intercultural (UNESCO, 2009). Esta rede agrupa atualmente mais de 10 mil escolas e outras instituições de ensino em 181 países<sup>43</sup>.

Sobre os documentos produzidos pela UNESCO, destaca-se *Educação: um tesouro a descobrir - Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI* (UNESCO, 1998). Este material difundiu ideias que marcaram o discurso pedagógico supranacional dos últimos tempos, tais como a necessidade de formação de trabalhadores apropriada para a sustentação da *sociedade do conhecimento*, a partir de uma educação baseada na *aprendizagem ao longo da vida* e em *quatro pilares*: aprender a conviver; aprender a conhecer; aprender a fazer e; aprender a ser.

Para Beech (2012), este material foi uma tentativa de restabelecer a credibilidade e o futuro político da UNESCO, abalado pelo seu desempenho em meados da década de 1980. Já que...

Com o declínio da UNESCO como principal agência em desenvolvimento educacional, diante da ameaça da OCDE, ao norte, e do Banco Mundial, ao sul, a comissão foi encarregada de repensar as preocupações normativas convencionais da UNESCO sob uma nova perspectiva (BEECH, 2012, p.421).

A partir de ações como estas, a UNESCO passa a assumir a função de criar um ambiente favorável para a transferência de conhecimentos e recursos, finalidade que sempre teve no centro da sua agenda, entretanto sem um cargo de controle direto (BEECH, 2012).

<sup>42</sup> UNESCO/ World Education. Disponível em: <http://en.unesco.org/world-education-forum-2015/incheon-declaration>. Acesso em: 26/06/2015.

<sup>43</sup> UNESCO/ Global networks. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/es/education/networks/global-networks/aspnet/> Acesso em: 26/06/2015.

### 2.3.4 OEI

No grupo ibero-americano, no âmbito da educação, destaca-se a Organização de Estados Ibero-americanos para Educação, Ciência e Cultura (OEI), organismo internacional de carácter governamental para a cooperação entre os países ibero-americanos no campo da educação, ciência, tecnologia e cultura<sup>44</sup>.

A OEI foi criada em 1949 com a denominação de *Oficina de Educação Ibero-americana*, como consequência do *I Congresso Ibero-americano de Educação*, ocorrido em Madri. Estiveram presentes neste congresso professores dos países ibero-americanos<sup>45</sup>, os quais tinham como aspiração declarar “*formalmente la existencia de un modo de pensar y de ser iberoamericanos*”<sup>46</sup>. Em 1985, o nome da organização foi alterado para a denominação atual, mantendo a mesma sigla OEI<sup>47</sup>.

A OEI é financiada pelos governos dos Estados-membros, mediante quotas obrigatórias, contribuições voluntárias e específicas para determinados projetos, junto com outras instituições, fundações e organismos interessados na educação e no desenvolvimento científico tecnológico e cultural<sup>48</sup>.

Atualmente, o principal projeto da OEI, por sua amplitude e influência, é o chamado de *Metas Educativas 2021*, lançado em 2008 na *XVIII Conferencia Iberoamericana de Educación*, em El Salvador. Trata-se da primeira versão de um documento com o objetivo de facilitar o debate para se chegar a um acordo sobre a educação entre os países, no prazo que corresponde ao bicentenário de independência dos representantes americanos.

---

<sup>44</sup> OEI/ Quem somos. Disponível em: <http://www.oei.org.br/index.php?secao=quem-somos>. Acesso em 22/09/2014.

<sup>45</sup> “Os Estados-Membros de pleno direito e observadores são todos os países ibero-americanos que conformam a comunidade de nações integrada por Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Equador, El Salvador, Espanha, Guatemala, Guiné Equatorial, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Porto Rico, Uruguai e Venezuela” (Disponível em: <http://www.oei.org.br/index.php?secao=quem-somos>. Acesso em 22/09/2014).

<sup>46</sup> OEI/ História. Disponível em: <http://www.oei.org.br/index.php?tab=breve-historia>. Acesso em 27/10/2014.

<sup>47</sup> OEI/ História. Disponível em: <http://www.oei.org.br/index.php?tab=breve-historia>. Acesso em 22/09/2014.

<sup>48</sup> OEI/ Quem somos. Disponível em: <http://www.oei.org.br/index.php?secao=quem-somos>. Acesso em 22/09/2014.

Este programa tem finalidades semelhantes ao de *Educação para Todos* da UNESCO. A diferença mais geral entre os dois é que um é de âmbito mundial e o outro ibero-americano.

### 2.3.5 A OCDE como protagonista

A OCDE, assim como outras organizações internacionais, tem a finalidade de impor um novo regime para a educação, baseado nas necessidades do mercado. A classe dominante, representada pelos países mais ricos, se une no que Radtke (2010, p.59) chama de “coalizão de defesa” das políticas educacionais neoliberais, “nas quais as premissas ideológicas (o sistema de crenças) e os interesses políticos se agrupam seletivamente em torno de determinadas linhas de pesquisa educacional”.

Para a manutenção da racionalidade voltada aos interesses econômicos estabelecidos, a OCDE propõe que é importante um investimento contínuo em educação, ou seja, em capital humano, conceito fundamental para o sistema produtivo nas últimas décadas (RADTKE, 2010).

A OCDE se distingue de outras organizações por sua capacidade de direcionamento de políticas, exercendo um domínio efetivo a nível global sobre o que são as “boas práticas” que devem admitir os Estados para que suas reformas se acomodem nos parâmetros da governança global. Assim, a OCDE atua de modo característico no âmbito da governança educacional global, a partir de mecanismos como a geração de ideias, a avaliação das políticas e a produção de dados. Para tanto, esta agência conta com o apoio de uma *comunidade epistêmica* formada por analistas políticos, burocratas e especialistas educacionais dos países membros (SAURA; NAVAS, 2015), que elaboram documentos de recomendações para os sistemas educativos.

Assim, o núcleo de controle mundial das políticas educacionais na atualidade é a OCDE (FREITAS, 2014; SAURA; NAVAS, 2015), a qual tem um papel cada vez mais decisivo na educação mundial (AKKARI, 2011).

A OCDE defende que, em um século caracterizado pela inovação tecnológica, migração e globalização e diante dos desafios encontrados pela expectativa colocada para as escolas, os países devem ter como objetivo

transformar seus sistemas de educação a fim de preparar os jovens para a aquisição das competências necessárias para a integração bem sucedida na vida econômica. Do ponto de vista da OCDE, este objetivo deve ser alcançado por meio da elaboração de métodos para a transmissão de valores, habilidades, conhecimentos e atitudes adequados a este fim (OCDE, 2009b).

As avaliações de larga escala surgem como “um instrumento político de promoção da internacionalização da política educacional” (FREITAS, 2014, p.53) e que possibilitam uma riqueza de dados. A OCDE vem se destacando neste âmbito, o que a converte em uma poderosa agência no processo de governança. Dentre estas avaliações e documentos propostos pela OCDE<sup>49</sup>, destaca-se o *Programme for International Student Assessment* (PISA), programa que já se converteu em padrão para qualquer outra pesquisa a nível global.

O PISA é o instrumento de coleta de informações dos sistemas educativos de maior repercussão política e midiática e a política supranacional de maior alcance global (VALLE, 2015). Trata-se de um estudo internacional que teve a sua primeira versão lançada no ano de 2000, com 32 países participantes. Atualmente, tomam parte mais de 70 países, dentre eles, membros e não membros da OCDE. Tem como objetivo avaliar os sistemas de ensino dos países participantes, testando as habilidades e o conhecimento dos estudantes, nas áreas de leitura, ciências e matemática<sup>50</sup>.

Os resultados originados pelo programa PISA abrem um nicho de programas para políticas que se apropriam destas informações, embora ainda sejam pouco exploradas diante de todo o potencial de suas evidências. Com as informações coletadas são organizados inúmeros documentos<sup>51</sup>, os quais, segundo a OCDE,

---

<sup>49</sup> Outros dois importantes programas de pesquisas de larga escala propostas pela OCDE: Education at the Glance: OECD indicators (publicação anual que expressa a análise de dados educacionais de diversos países); TALIS - Teaching and Learning International Survey (tem o objetivo levantar dados sobre o trabalho docente, o ensino e aprendizagem e a atuação dos sistemas educacionais dos países participantes, sendo a primeira investigação em âmbito internacional sobre o tema).

<sup>50</sup> Disponível em: <http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/>. Acesso em: 26/10/2013.

<sup>51</sup> Dentre estes documentos PISA, ressaltamos os cadernos com os resultados (PISA Results, 2000; 2003; 2006; 2009; 2012), a base de dados (The PISA International Database, 2000; 2003; 2006; 2009; 2012), PISA em foco, análise dos questionários de contexto, relatórios técnicos e detalhados, manuais e diretrizes, Where Immigrant Students Succeed: A Comparative Review of Performance, 2006 and Engagement in PISA 2003 (2006), entre outros (Disponível em: <http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/>. Acesso em: 26/10/2013).

fornece aos sistemas nacionais e locais uma “extraordinária ferramenta para moldar a decisão referente às políticas educacionais”<sup>52</sup>.

Entretanto, não se pode perder de vista que esta ferramenta proporciona orientações tendenciosas, que favorecem a perspectiva econômica capitalista e seus atributos como a competitividade, a desigualdade e a exploração. Para tanto, Freitas (2014, p.53) adverte que o PISA, a partir de suas orientações para formulações políticas, tem como foco o controle das ações do professor, propondo direta ou indiretamente: desestabilidade no emprego; salários variáveis, cujo componente está ligado aos resultados dos testes dos alunos; formação menos teórica e mais prática do professor; ênfase na formação do gestor como “controlador” dos profissionais da educação no interior da escola; concepção de qualidade do ensino como notas altas; fortalecimento dos processos de aprendizagem que isolam o estudante da vida e, portanto, das contradições sociais, difundindo a meritocracia como base explicativa do funcionamento social; desmoralização do magistério como forma de fragilizar a sua articulação política; difusão da ideia de que os sindicatos são defensores dos direitos dos professores e não dos alunos; ampliação do tempo escolar destinado ao ensino à distância.

Deste modo, ressalta-se que as ações consequentes dos resultados de testes de larga escala, como o PISA, destacam o conceito de competitividade. O interesse da OCDE em pesquisas quantitativas, amplas e internacionais, tem a finalidade de ampliar o conhecimento acerca dos processos que fundamentam a competição entre as economias nacionais. Saura e Navas (2015) ressaltam que o modelo das políticas competitivas, os avanços da globalização e a influência dos meios de comunicação possibilitaram que mecanismos educacionais determinados por dados comparativos de rendimento internacional conferissem a hegemonia do PISA.

Trata-se de um reenquadramento economicista da política de educação, em que os indicadores de qualidade tornam-se chaves para delimitar os sistemas de ensino, como medidas de provável prosperidade econômica. Lingard e Rawolle (2011) salientam que as medidas comparativas internacionais saem de dentro das escolas e o desempenho dos alunos se converte em medida para a competitividade

---

<sup>52</sup> OCDE/ About PISA. Disponível em: <http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/>. Acesso em: 26/10/2013.



global das economias nacionais e também para a modernização e produtividade econômica.

Sendo assim, o programa PISA demonstra a tendência de internacionalização das políticas educacionais, a partir de um objetivo comum: a competitividade econômica internacional. Pois,

[...] ao colocar os desempenhos e as habilidades dos alunos em comparação internacional, esses estudos comparativos periódicos conduzem as políticas educacionais a engajar reformas para melhorar o desempenho do sistema educacional no contexto da competitividade econômica internacional (AKKARI, 2011, p.34).

Ademais, diante de sua boa reputação com as economias agregadas, a OCDE segue fortalecendo seus argumentos e persuadindo mais países a adotarem o PISA como medida internacional comparativa, tanto para favorecer a formação do capital humano, como também para a competitividade econômica internacional (SAURA; NAVAS, 2015).

Assim, conforme Radtke (2010), o PISA representa um “divisor de águas” na história do discurso sobre a educação global, de modo que os estudos comparativos a partir de dados do desempenho dos alunos e tendo a competitividade como meio, relativizam a importância do Estado-nação.

Ainda que a OCDE recolha dados educacionais e crie indicadores e instrumentos de controle há um longo tempo, somente na atualidade esta prática ganhou ênfase e se enquadrou com sucesso nos parâmetros econômicos. Deste modo, a atual política educativa realizada por esta agência gerou nas nações uma necessidade de dados e indicadores comparativos internacionais em relação aos sistemas de educação e formação nacionais, como ação para uma suposta prosperidade econômica (RUIZ, 2012; JAKOBI, 2007).

Radtke (2010, p.60) adverte que a OCDE consolida uma racionalidade própria como meio de justificar a finalidade econômica da educação, a partir de uma “produção mais eficiente e eficaz de competências economicamente úteis”.

De acordo com a lógica da OCDE, cabem aos países garantir as habilidades e as competências necessárias favoráveis à economia atual, por meio de sua legislação, diretrizes e recomendações para o ensino obrigatório (ANANIADOU, 2009), proporcionando aos estudantes...

[...] uma educação que lhes permitam adaptar-se a um ambiente cada vez mais globalizado, competitivo, diversificado e complexo, em que a

criatividade, a capacidade de inovar, o espírito de iniciativa, o empreendedorismo e o compromisso da aprendizagem continuada sejam tão importantes quanto o conhecimento específico de um determinado assunto (UNIÃO EUROPEIA, 2010, p 13, tradução nossa).

De tal modo, para garantir que os sistemas nacionais de educação atinjam os esperados padrões elevados, a OCDE incentiva que os países reforcem os seus sistemas de ensino, aumentando orçamento destinado à educação, melhorando as suas instituições e a competência dos professores. Recomenda atenção para algumas questões da educação atual, em favor ao desenvolvimento econômico dos países, tais como: processos e instituições que combinem o controle centralizado e a flexibilidade local; combinação entre a educação e as experiências de trabalho; informação e orientação para uma carreira ativa e formação do trabalhador resiliente; fortalecimento e expansão do ensino secundário e valorização de programas para a redução de abandono escolar (OCDE, 2010c; 2010d).

A OCDE sugere que para suprir a falta de trabalhadores altamente qualificados, os países devem investir em pesquisa, desenvolvimento, inovação, ciência e tecnologia. Para enfrentar esta carência, muitos países, sobretudo os membros da OCDE, tem procurado implantar programas para aumentar a oferta e a qualidade de recursos humanos para ciência e tecnologia, realizando ações políticas em vários níveis da educação básica, do ensino superior científico, de programas de investigação avançada e treinamento de trabalhadores que já ingressaram no mercado de trabalho. Quanto ao BRICS<sup>53</sup>, particularmente, a OCDE sugere que invistam fortemente em educação, pois apesar do emergente crescimento econômico, seus trabalhadores, em geral, não suprem esta demanda, nem mesmo no que se refere à educação secundária (OCDE, 2010a).

A adaptação dos governos nacionais e locais para as recomendações da OCDE se materializa em reformas educativas, incorporando estratégias aos sistemas educativos que expressem o movimento de reforma global (SAURA; NAVAS, 2015).

Sendo assim, os estudos sobre a educação propostos por esta organização tem o intento de orientar políticas educacionais definindo diretrizes para a organização dos sistemas educativos e divulgando conceitos que sejam favoráveis ao desenvolvimento da economia, sobretudo dos países membros. Afinal, como

---

<sup>53</sup> Grupo político de cooperação entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

representante do mercado e dos países economicamente mais ricos do mundo, a OCDE busca viabilizar um ambiente global, onde os seus membros mantenham a sua hegemonia em relação aos outros países.

Neste sentido, no que consiste a relação entre globalização e educação e a influência do sistema internacional nos sistemas educativos, será adotada para este trabalho a perspectiva da educação comparada de evidência dos fatores supranacionais na configuração das políticas de educação nacional, denominada *Agenda Globalmente Estruturada para a Educação*, conforme será tratado na próxima sessão.

## 2.4 EDUCAÇÃO COMPARADA, AGEE E ANÁLISE DOS MECANISMOS DE EFEITOS EXTERNOS

Ao longo de sua existência, a educação comparada sempre tratou de comparar os sistemas de ensino dos Estados, enquanto unidades autônomas. Na medida que os Estados-nação foram perdendo parte da sua autonomia, assumindo as mesmas determinações supranacionais, foram evidenciados efeitos definitivos da globalização na educação comparada.

As teorias e metodologias da educação comparada devem ser adaptadas aos efeitos da globalização no contexto internacional. Estas transformações vieram contestar o nacionalismo metodológico implícito da educação comparada tradicional, já que o Estado-nação já não é mais plenamente soberano na educação e, particularmente, no que diz respeito ao foco das políticas educacionais (LINGARD; RAWOLLE, 2011).

A educação comparada já não poderia restringir-se em estudar os sistemas de ensino e políticas educacionais restrita ao Estado-nação. É neste sentido que Green (2007, p.74) alerta, “*Los comparativistas tienen que dejar de ver a los Estados nacionales como la única, o la principal, unidad de comparación*”.

Ferrer (2002, p.46) defende que a educação comparada tem como uma das suas finalidades identificar tendências, considerando que os “*problemas del sistema educativo de un Estado-nación deben ser abordados también, en clave ‘supranacional’ con el fin de prever sus consecuencias a ese nivel*” (FERRER, 2002, p.46).

Sendo assim, a educação comparada deve ser reestruturada a partir das relações entre as determinações supranacionais e os seus efeitos no estudo de sistemas educacionais; das instituições educacionais; das políticas educacionais locais, regionais, nacionais e supranacionais; das relações políticas, sociais e econômicas entre escola e sociedade; e as reformas educacionais. Para Dale (2007), a globalização não é a solução de todas as questões sobre a natureza e a orientação das políticas, mas faz com que se reconsidere a forma como estas políticas são criadas, elaboradas e dirigidas. No entanto, Dale e Robertson (2012) alertam que, embora tenha ocorrido uma mudança, ainda são válidos os conceitos que fundamentavam o mundo antes da globalização.

Robert Cowen (2012) criou a expressão *agenda de trabalho acadêmico* para enfatizar que as preocupações estratégicas da educação comparada – aquilo que é visto como problemática – as quais podem certamente ser mudadas pela ênfase em novas perspectivas teóricas. Para tanto, sugere que os educadores comparativistas leiam o global:

Na educação comparada, “ler o global” significa a seleção de uma *agenda de trabalho acadêmico*, a identificação de ansiedades e perplexidades inseridas em uma interpretação das partes estrangeiras do mundo que são vistas – no sentido de que tais localidades tornam-se deliberadamente visíveis. [...] Em termos profissionais, o ato de “ler o global” muda continuamente: é o conjunto de pressupostos iniciais adotados por uma nova geração de educadores comparativistas a respeito do que é significativo no mundo social sobre o qual procuram agir (ou, com os educadores comparativistas acadêmicos, sobre o qual procuram pensar (COWEN, 2012, p.407).

Assim, a *agenda de trabalho acadêmico* antecipa que quando alguma perturbação importante afeta esses pressupostos, a agenda também muda mais uma vez.

Roger Dale (1999; 2004; 2007) considera a educação comparada a partir da existência de uma *Agenda Globalmente Estruturada para a Educação* (AGEE), a qual explica a partir da sociologia da política educativa, em que é possível compreender a especificidade da globalização como fator de influência sobre a configuração das políticas educativas nacionais e locais. Para tanto, destaca que uma teoria concreta sobre os efeitos da globalização na educação precisa:

(a) especificar a natureza da globalização, (b) indicar claramente o que é que se quer dizer com “educação” e (c) especificar como é que a globalização afeta a educação, quer diretamente, de forma identificável, e indiretamente, quer, e por consequência, especificando outras mudanças

que possa trazer no seu próprio interior ou no setor da educação (DALE, 2004, p.425).

A AGEE tem como princípio o entendimento de que a economia capitalista é o elemento central no processo de globalização, dada como um conjunto de dispositivos político-econômicos, que operam supranacional e transnacionalmente, e são conduzidos pela necessidade de manter o conjunto de valores do sistema capitalista, mais do que quaisquer outros. A manutenção dos valores capitalistas e a posição hegemônica que os Estados mais ricos ocupam no cenário global, são os dois pontos de partida para a compreensão da globalização pela AGEE (DALE, 2004; AFONSO, 2003).

Na perspectiva adversa à AGEE, apresenta-se a teoria dos institucionalistas do sistema mundial (*world institutionalists*), defendida sobretudo por John Meyer, que toma como fundamento a ideia de que os valores e a ideologia que modelam a *cultura educacional mundial comum* são determinantes nos fatores nacionais, desvalorizando sua especificidade dentro da própria nação. Para esta teoria, “as instituições nacionais, incluindo o próprio Estado, não se desenvolvem autonomamente, sendo, antes, essencialmente modeladas no contexto supranacional pelo efeito de uma ideologia mundial (ocidental) dominante” (AFONSO, 2003, p.41).

Deste modo, os institucionalistas tentam comprovar que:

[...] o desenvolvimento dos sistemas educativos tem como pressuposto a existência de uma *cultura educacional mundial comum* que se traduz num conjunto de recursos imateriais disponíveis, partilhados por uma comunidade internacional (mundial) composta por Estados-nação autônomos que tendem a institucionalizar modelos estandardizados e a seguir orientações idênticas (AFONSO, 2003, p.41).

Entretanto esta perspectiva da *cultura educacional mundial comum* não se sustenta. Dale defende que a globalização vai além de um processo automático de reprodução da cultura ocidental, de modo que a força econômica, política e cultural não estão imunes às forças da globalização como expressão do atual estágio do capitalismo. A AGEE abrange concepções distintas sobre a natureza das forças globais e como estas operam, atribuindo às transformações provocadas pela globalização à mudança da natureza das forças supranacionais e não aos “valores culturais universais” e aos “scripts imunes às forças da globalização, econômica, política e cultural” (DALE, 2004, p.455).

Quanto à concepção de educação, a AGEE está focada (DALE, 2004, p.439):

[...] nos princípios e processos da distribuição da educação formal, na definição, formulação, transmissão e avaliação do conhecimento escolar e em como é que estas coisas se relacionam entre si. Elas dirigem-nos no sentido de descobrir como é que aqueles processos são financiados, fornecidos e regulados e como é que este tipo de formas de governação se relacionam com concepções mais amplas de governação dentro de uma sociedade.

A partir desta perspectiva, também é válido avaliar como que os sistemas educativos, formados por estruturas e processos, “afetam as oportunidades de vida dos indivíduos e grupos e a totalidade das relações dos sistemas educativos com as coletividades e instituições sociais mais amplas de que fazem parte” (DALE, 2004, p.439).

Para os institucionalistas, a influência das OI é vista como determinante na constituição dos sistemas educativos, principalmente na disseminação de orientações propostas para as políticas educacionais. Assim, nesta lógica da *cultura educacional mundial comum* a educação é um recurso para a consolidação do Estado-nação, moldada pelo efeito de uma ideologia dominante, definida pelo contexto supranacional (AFONSO, 2003, p.41).

Embora a influência das OI de fato seja determinante na constituição dos sistemas educativos, existe um interesse direto das distintas formas de poder, em que a globalização concede um crescente papel a essas organizações, como agentes de estruturação da política educativa, e não como um recurso (CASTELLANI; BONAL, 2011). De tal modo, de acordo com a AGEE:

La estructuración de la agenda educativa global no es solo conducida por factores materiales, pero sí sitúa en el nivel material el motor que en última instancia explica los desplazamientos hacia arriba y hacia abajo en las prioridades de política educativa (CASTELLANI; BONAL, 2011, p.241).

Afinal, a existência de uma agenda globalmente estruturada, conduz a ideia da globalização como um processo guiado pelo capitalismo, que é o principal motor de qualquer mudança. Neste contexto, compreende-se que pode haver um deslocamento não só de prioridades políticas, como também das próprias políticas entre os países.

Conforme Gil (2013), os organismos internacionais são os principais agentes na relação entre processos globais que atuam nos sistemas educativos e políticas

educativas nacionais. Como consequência desta relação, destacam-se as transferências de políticas, que podem ocorrer a partir dos processos de conhecimento sobre a educação, que se movimentam entre contextos.

Apresenta-se como exemplo para a comparação entre as duas teorias, a transferência de conhecimento educacional que é uma das principais finalidades da UNESCO, do Banco Mundial e da OCDE, ainda que cada um destes organismos tenha diferentes propostas para a educação (BEECH, 2012). Acerca deste processo de política global de educação, se tomamos como perspectiva de análise a *cultura educacional mundial comum*, a influência da transferência de conhecimento educacional tem, sobretudo, uma implicação cultural nos sistemas educativos. No entanto, esta perspectiva é limitada, pois a origem da necessidade deste processo é de natureza especificamente econômica, cujas consequências favorecem o sistema produtivo capitalista, conforme esclarece a *agenda globalmente estruturada para a educação*.

A partir da AGEE, Roger Dale (1999; 2004; 2007) apresenta uma variedade de mecanismos que operam a globalização por meio das organizações internacionais e que afetam as políticas nacionais e locais. Estes mecanismos são em si mesmo um fator de diversificação, pois a globalização não está reduzida à mesma prescrição, idêntica em todos os países. De tal modo, como instrumentos do método comparativo, consideraremos neste trabalho as especificidades da análise dos mecanismos de efeitos externos na política educativa, o qual relaciona teoria e metodologia.

Para Dale e Robertson (2007), as organizações internacionais devem ser vistas como parte de um complexo conjunto de forças sociais e padronizações que mudam ao longo do tempo. Deste modo, Dale organiza em mecanismos as formas que presumem como a globalização impacta nas políticas educacionais, diferenciados pela capacidade política das distintas OI e sua lógica interna de funcionamento (CASTELLANI; BONAL, 2011). Portanto,

Los mecanismos, de hecho, representan las diversas formas en que la agenda global repercute sobre las políticas nacionales. Se trata de un concepto de gran utilidad para el análisis contemporáneo de la política educativa; un método de estudio fundamental para explorar las relaciones entre el nivel nacional y supranacional (CASTELLANI e BONAL, 2011, p.235).

Os mecanismos podem ser distinguidos em diversas variáveis, tais como: a autonomia estatal em relação aos organismos internacionais; o impacto dos processos e/ou objetivos educativos; o terreno educativo em que se localiza a influência (organização, currículo, gestão) etc. (CASTELLANI; BONAL, 2011). Ao analisar uma política é importante não adotar uma única suposição, mas sim sondar para além das classificações e analisar os mecanismos, de que forma, para quem e em que circunstâncias estas políticas ocorrem (DALE, 1999).

Portanto, para analisar os mecanismos de efeitos externos, Dale (2007) determina oito dimensões de comparação<sup>54</sup>, que podem se relacionar de forma exclusiva ou não com os mecanismos. As dimensões são:

1. *Natureza da relação*: grau em que a política é obrigatória ou voluntária;
2. *Caráter explícito do processo – alcance*: se atinge políticas múltiplas ou objetivos políticos;
3. *Ponto de viabilidade*: nível nacional, regional, internacional;
4. *Processo*: através do qual se concretiza a influência externa;
5. *Partes envolvidas*: bilateral, internacional, multinacional, de baixo para cima;
6. *Origem da reforma*: parte de um modelo internacional, de membros de um coletivo, de corpo supranacional, de uma comunidade internacional, de um corpo supranacional, de uma Organização Não Governamental (ONG), etc.;
7. *Dimensão de poder*: decisão consciente; fixação de um plano ou de uma agenda; capacidade de controlar as regras do jogo<sup>55</sup>;
8. *Natureza do efeito sobre a educação*: como o efeito sobre a educação é mediado pela mudança produzida externamente.

Os *mecanismos de efeitos externos na política educativa* são cinco: imposição, padronização, instalação de interdependência, harmonização e disseminação. Cada mecanismo será descrito em seguida.

*Imposição* é o mecanismo que melhor define as formas como a agenda educativa global atuou nas políticas da América do Sul (DALE, 2007). Tem como característica ser

<sup>54</sup> Original em inglês: *Nature of relationship; Explicitness of process; Scope; Locus viability; Process; Parties involved; Source initiation; Dimension of power; Nature of effect on education* (DALE & ROBERTSON, 2007).

<sup>55</sup> Dale utiliza as três dimensões do poder de Lukes: LUKES, S. (1974). *Power: a Radical View*. London: Macmillan.



[...] el único mecanismo capaz de obligar a los países receptores a adoptar determinadas políticas y es el único que no necesita apoyarse en ninguna forma de aprendizaje, persuasión o cooperación para llevar a cabo los cambios deseados (DALE, 2007, p.110).

Os empréstimos do Banco Mundial para os sistemas educativos dos países do sul é o exemplo mais evidente deste mecanismo:

La dependencia y el mecanismo de crédito condicionado han asegurado un cumplimiento muy alto de las prioridades y estrategias definidas por el Banco Mundial (BM) y otros organismos internacionales de desarrollo y ha repercutido en tendencias de reforma educativa hacia la descentralización, el aumento de la oferta privada de educación y las políticas de recuperación de costes (CASTELLANI e BONAL, 2011, p.243).

Embora a capacidade de negociação de cada país tenha sido distinta, é elevada a convergência nas práticas educacionais. Ainda assim, a aplicação das mesmas agendas em diferentes contextos está longe de gerar os mesmos resultados (CASTELLANI e BONAL, 2011).

*Padronização* é o mecanismo que descreve o que ocorre, sobretudo através do trabalho de organizações internacionais com afiliação aberta como as que estão vinculadas às Nações Unidas, como a UNESCO, mas também sucede na OCDE. Para Dale (2007, p.108), estas organizações operam, essencialmente, com o objetivo de *“provocar cambios políticos congruentes haciendo que, o asumiendo que, la adhesión a unos principios políticos particulares sea un requisito de afiliación al sector concreto de la comunidad internacional a la que representan”*.

O mecanismo de padronização se estende a objetivos políticos, tem um ponto de viabilidade externo e é iniciado por um corpo supranacional externo, todavia, emprega um conjunto de dimensões de poder menor e menos afirmativo (DALE, 2007).

Nas últimas décadas, a OCDE desbancou o posto da UNESCO no que consiste às políticas de padronização, entre os países avançados. Assim,

Los estándares, indicadores de calidad, evaluaciones internacionales de competencias (jóvenes y adultos), las estadísticas y estudios internacionales (como el dedicado a los enseñantes en 2005, del que se sirve el de UNESCO de 2007) y la apuesta por el aprendizaje continuado, se han convertido en el referente político-educativo del Norte y en el multilateralismo educativo para el Sur (GIL, 2013, p.102).

A OCDE passou a se auto-intitular como o principal agente no campo da política educativa, de modo que a generalização a nível global das políticas

educativas fundamentadas na padronização foi consolidada a partir do ano 2000, com a implementação do PISA (SAURA; NAVAS, 2015).

O mecanismo de *instalação de interdependência* tem como principal característica e sua força motora, a preocupação com problemas, como os do meio-ambiente, dos direitos humanos e da paz, que estão além de qualquer questão dos Estados-nação ou das políticas nacionais ou internacionais. O seu alcance está muito mais centrado em objetivos políticos, mais propriamente, da política nacional.

Este mecanismo tem como referência uma “sociedade civil global” e está baseado no trabalho de organizações não-governamentais. Opera de baixo para cima e pode perseguir seus fins somente através da persuasão. Por não ter lugar eficaz de viabilidade, os seus efeitos na educação são relativamente focados, a nível setorial ou organizacional (DALE, 1999, p. 14-15).

A *harmonização* funciona mediante um acordo coletivo e requer que todos os Estados membros cedam ou compartilhem algumas de suas capacidades de criação de políticas nacionais com a organização regional. É o modelo da União Europeia e tem como caso extremo a União Monetária Europeia (DALE, 2007).

Talvez outros mecanismos, direta ou indiretamente, assegurem que os países membros da União Europeia participem da convergência nos objetivos das políticas. Todavia, o critério de voluntariedade, garantindo o direito de veto, confere posição e voz aos Estados membros e, portanto, o mecanismo que mais se adequa ao caso das políticas educativas da UE é a harmonização, “*mecanismo que ha predominado en los procesos de convergencia hacia una agenda educativa global para el desarrollo europeo*” (CASTELLANI; BONAL, 2011, p.244).

A *disseminação* é diferente do mecanismo de harmonização, basicamente no processo, na inicialização e na magnitude das dimensões de poder. O principal exemplo é o trabalho exercido pela OCDE, que tem como estratégia prioritária o estabelecimento e difusão de uma agenda, focada em orientar os Estados membros para determinadas direções em uma ampla variedade de campos políticos (DALE, 2007).

É o caso das recomendações gerais elaboradas a partir dos resultados do PISA ou de outras pesquisas quantitativas sobre os sistemas educacionais publicadas em documentos difundidos mundialmente e traduzidos em vários idiomas. Também são elaborados documentos de recomendações específicas para

que cada país participante ocupe o seu devido lugar no âmbito da economia global, favorecendo a manutenção e o fortalecimento das economias OCDE.

Deste modo, neste trabalho será analisado o mecanismo de disseminação nas políticas de inovação no trabalho docente no Brasil e na Espanha, determinadas pelos documentos da OCDE.

Ainda existem os mecanismos tradicionais de efeitos na política educativa, são eles: *Empréstimo e de Aprendizagem (Normal e Paradigmático)*<sup>56</sup>. O que difere os mecanismos de globalização dos mecanismos tradicionais é que o seu ponto de viabilidade é externo, ou seja, extranacional; que o seu alcance, como decorrência da mudança de paradigma incitado pela globalização, compreende tanto objetivos como processos políticos; que são iniciados de forma externa; que carregam uma ampla gama de formas de poder menos diretas; e que suas origens não podem ser buscadas diretamente em outros países (DALE, 2007).

Sobre a diferença entre os métodos tradicionais e os de globalização, Castellani & Bonal (2011, p. 242) esclarecem que:

*Si las formas tradicionales de relaciones políticas en educación se basaron fundamentalmente en el préstamo o el aprendizaje de medidas políticas (policy borrowing y policy learning), la globalización supone una mayor intensidad cualitativa y cuantitativa de relaciones entre los niveles nacional y supranacional y la proliferación de nuevos mecanismos de influencia. Dale no defiende la absoluta novedad de los mecanismos, pero sí que su intensidad supone un salto cualitativo en las relaciones internacionales educativas.*

O Quadro 1 representa a tipologia dos mecanismos de efeitos externos das políticas educativas, explanando as dimensões e suas relações com os mecanismos.

---

<sup>56</sup> Original em inglês: *Borrowing e Learning (Normal e Paradigmatic)* (DALE & ROBERTSON, 2007).

QUADRO 1 – TIPOLOGIA DOS MECANISMOS DE EFEITOS EXTERNOS

MECANISMOS DE EFEITOS EXTERNOS									
CARACTERÍSTICAS DOS MECANISMOS	EMPRESTIMO	APRENDIZAGEM		HARMONIZAÇÃO	DISSEMINAÇÃO	PADRONIZAÇÃO	INSTALAÇÃO DE INTERDEPENDÊNCIA	IMPOSIÇÃO	
		NORMAL	PARADIGMÁTICO						
Natureza da relação	Voluntário	Voluntário	Formalmente voluntário	Formalmente voluntário	Formalmente voluntário	Formalmente voluntário	Voluntário	Compulsório	
Caráter explícito do processo	Explicito	Variado	Variado	Explicito	Explicito	Inteiramente implícita	Explicito	Explicito	
Abrangência	Processo público específico	Processo político de parâmetros reconhecidos	Processo político e objetivos políticos	Políticas múltiplas	Políticas múltiplas	Políticas múltiplas	Objetivos políticos	Objetivos políticos específicos	
Ponto de viabilidade	Nacional	Nacional	Externo	Organização regional	Externo/Nacional	Forças internacionais	Herança comum da humanidade	Organização internacional	
Processo	Empréstimo de imitação	Aprendizagem	Ensino	Acordo coletivo	Persuasão / Configuração da agenda	Condição de membro	Persuasão	Vantagem	
Partes envolvidas	Bilateral	Bilateral / Internacional	Internacional	Multinacional	Internacional	Multinacional	Global - De baixo para cima	Multinacional	
Origem da reforma	Beneficiário	'Comunidade política' nacional	Modelo Internacional	Coletivamente pelos membros	Corpo supranacional	Comunidade internacional	ONG's - Sociedade civil global	Corpo supranacional	
Dimensão de poder	Decisão consciente	Decisão consciente	Configuração da agenda / Regras do jogo	Decisão consciente	Configuração da agenda	Regras do jogo	Configuração da agenda	Três dimensões: Decisão consciente / Configuração da agenda / Regras do jogo	
Natureza do efeito sobre a educação	Direta (no setor ou na organização)	Variada	Variada	Implícita - regime e setor	Direta - setor	Direto - Regime - Relações setoriais	Direto - Regime direto - Organização	Regime indireto	
Exemplo da Educação	SCOTVEC na Nova Zelândia	Teoria do capital humano nos anos 1950	Aumento do custo da educação	Tratado de Maastricht	OCDE/CERI	UNESCO - Declaração dos direitos humanos	Material do "currículo verde" (Green curriculum)	Empréstimos para a educação do Banco Mundial	

FONTE: DALE, Roger. Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms. Journal of Education Policy, Vol. 14, n. 1, 1999, p. 6. Tradução nossa.

FONTE: DALE, Roger. Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms. Journal of Education Policy, Vol. 14, n. 1, 1999, p. 6. Tradução nossa.

Este quadro não deve ser lido e aplicado a uma política de forma rígida, ou buscar enquadrar a política de acordo com a organização internacional a qual representa, pois em cada caso pode se diferenciar, atuando em países sob distintos mecanismos. Vale salientar, por exemplo, a perspectiva de Beech (2012), quando cita as diferentes propostas da UNESCO, do Banco Mundial e da OCDE na reforma da formação de professores na Argentina e no Brasil durante a década de 1990. É possível identificar “uma série de pressupostos subjacentes comuns às propostas dessas organizações entre 1985 e 1996, revelando um sistema geral de pensamento que tornou possíveis essas opiniões simultâneas e aparentemente contraditórias” (BEECH, 2012. p.422).

O uso da *análise dos mecanismos de efeitos externos na política educativa* para esta pesquisa tem a finalidade responder aos efeitos gerados pela globalização, mais especificamente pelas OI, nas diferentes dimensões da política educativa nacional do Brasil, conforme será tratado no 5º capítulo.

A próxima sessão aborda questões sobre o trabalho docente diante dos efeitos da globalização, reconhecendo aspectos da docência como trabalho e apresentando a perspectiva da OCDE para o trabalho docente.

### 3 O TRABALHO DOCENTE NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO

[...] em lugar de experimentar políticas de “garrote e cenoura” para os seus professores, aqueles governos que queiram melhorar a qualidade da educação deveriam planejar introduzir melhorias na formação docente e nas condições de trabalho docente para fazer da docência uma profissão atrativa e com suficiente prestígio social. Por outro lado, à hora de impulsionar os processos de reforma educacional, os governos deveriam conceber o corpo docente como algo mais que um simples recurso a ser administrado e adotar aproximações mais participativas e respeitadas com as necessidades e identidades de seus professores.

Antoni Verger

A exigência de que a educação seja cada vez mais flexível e mais capaz de aumentar a competitividade entre os países tem aumentado, sobretudo por parte dos organismos internacionais, considerando que este seria o único meio para entrar no especial grupo das economias mais ricas e integrar-se competitivamente no mundo globalizado. Neste contexto, os professores se tornaram um importante foco das políticas educacionais, a partir das orientações econômicas e em conformidade com o ideal neoliberal.

Nas reformas levadas a cabo, principalmente a partir dos anos 1990 (CASSASUS, 2001)<sup>57</sup>, o trabalho docente foi afetado fortemente, tanto pelas mudanças nas instituições formadoras, quanto pelas novas exigências colocadas para os profissionais do ensino. Nesta perspectiva, os documentos da OCDE, frequentemente, enfatizam o trabalho docente como critério econômico fundamental para alcançar as “competências e habilidades” necessárias para a alta qualificação exigida no mundo do trabalho.

Assim sendo, este capítulo tem como intuito tratar de características e condições do trabalho docente no contexto da globalização. Para tanto, a primeira seção define a docência como trabalho, considerando sua profissionalização, a proletarianização e a precarização das condições de trabalho. Na segunda seção é apresentado um panorama do trabalho docente, segundo a OCDE. E por fim, serão abordadas as principais orientações desta organização

---

<sup>57</sup> Sobre as reformas da década de 1990, ver: CASSASUS, Juan. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. Cadernos de Pesquisa, v. 114, p. 7-28, 2001.

para o trabalho docente, segundo o Estudo Internacional de Ensino e Aprendizagem (*Teaching and Learning International Survey – TALIS*) da OCDE, considerando as práticas pedagógicas e a concepção de ensino, a autoeficácia e a satisfação profissional e a avaliação de professores.

### 3.1 A DOCÊNCIA COMO TRABALHO

Do ponto de vista econômico, os professores são aqueles que qualificam futuros trabalhadores, mas, sobretudo, do ponto de vista humano, transmitem, “conhecimentos, valores, postura, formas de ver, ser e estar no mundo”, “a quem se reserva a responsabilidade de formar as novas gerações” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2003, p.85). Tal responsabilidade exige que os professores dominem o processo do seu ofício: o trabalho docente.

Diferente de outros profissionais de relevante importância social, com os quais os contatos são eventuais, com o professor se tem encontros diários (SHIROMA; EVANGELISTA, 2003). “Ele é o responsável direto, juntamente com seus alunos, pelo processo de ensino-aprendizagem que ocorre na sala de aula” (AZZI, 2008, p.36).

Diante da composição do novo cenário social, político e econômico, o trabalho do docente e o exercício da sua função na escola são questionados sob o ponto de vista econômico, com base na lógica do mercado e da flexibilização do trabalho. O modo que os professores desempenham o seu trabalho e as condições em que o exerce parecem, no senso comum, permanecer à margem das transformações atuais, embora tenha sido incorporado como um dos temas centrais na agenda das políticas educacionais, principalmente dos organismos internacionais.

De acordo com estatísticas da UNESCO, na atualidade existem cerca de 29 milhões de docentes da educação primária em todo o mundo. Estima-se que até 2030 sejam necessários mais 8,4 milhões de professores e até 2015, 1,7 milhão de novos professores para preencher a demanda do ensino básico

universal<sup>58</sup>. Tendo em vista esta estimativa, percebe-se que a força de trabalho docente é mundialmente representativa na organização do trabalho.

O trabalho docente, tal como se coloca atualmente, foi erigido no desenvolvimento da sociedade capitalista, construído e transformado no cotidiano da vida social (AZZI, 2008). Assim, por meio das organizações internacionais e outros agentes do âmbito público e privado, o sistema produtivo declara importar-se com o trabalho docente e reconhece a sua potência, embora no contexto do capitalismo, seja explorado como qualquer outra força de trabalho e, portanto, sofre as suas determinações.

Deste modo, toma-se aqui como ponto de partida que, em sua gênese, o trabalho docente se manifesta tal e qual o trabalho em geral, que exposto às determinações do capital se transforma em uma mercadoria como outra qualquer (MARX, 2010; 2011).

O trabalho em sua essência é a condição fundamental para a vida do homem, forma que historicamente garante a sua sobrevivência e o desenvolvimento da sua espécie, relacionando-se com a natureza, para satisfazer suas necessidades, as quais são cada vez mais complexas. O homem se apropria dos objetos que lhe são exteriores, concebe novas funções para estes e cria novos objetos, propagando e difundindo as suas descobertas e conquistas.

Sendo assim, o trabalho é esse...

[...] processo pelo qual o homem entra em relação com as condições objetivas de sua produção, e por sua ação – conjuntamente com os demais homens – transforma e modifica a natureza para produzir-se e reproduzir-se, fundamento do conhecimento humano e princípio educativo (FRIGOTTO, 2010, p.243).

Isto é, ao transformar a natureza externa, o homem transforma a sua própria natureza, ou seja, o trabalho acrescenta algo mais à essência humana, projetando-se a si mesmo na sua produção. Conforme Frigotto (2000, p.31) o trabalho é a “forma mediante a qual o homem produz suas condições de existência, a história, o mundo propriamente humano, ou seja, o próprio ser humano”.

---

<sup>58</sup> NAÇÕES UNIDAS/ UNESCO lança atlas global online sobre professores. Disponível em: <http://nacoesunidas.org/unesco-lanca-atlas-global-online-sobre-professores/>. Também é possível fazer outras estimativas sobre o trabalho docente no mundo por meio do “Atlas da UNESCO sobre os docentes”. Disponível em: <http://www.tellmaps.com/uis/teachers/?>. Acesso em: 25/09/2015.



Neste contexto, a educação:

[...] é concebida como uma prática social, uma atividade humana e histórica que se define no conjunto das relações sociais, no embate dos grupos ou classes sociais, sendo ela mesma forma específica de relação social. O sujeito dos processos educativos aqui é o homem e suas múltiplas e históricas necessidades (materiais, biológicas, psíquicas, afetivas, estéticas, lúdicas) (FRIGOTTO, 2000, p.31).

A condição humana do trabalho é educativa. Diante do processo histórico, frente a todas as produções humanas que manifestam o domínio do homem sobre a natureza, as práticas e as relações sociais, as produções realizadas a partir do trabalho expressam um processo, essencialmente, educativo e humano: o homem com suas necessidades, inculcadas em sua cabeça, as imprimem em um objeto, adquire consciência delas, e por fim, se vê neste objeto (ENGELS, 1876). É neste sentido que Marx (1994, p.202) explica:

Uma aranha executa operações semelhantes às do tecelão, e a abelha supera mais de um arquiteto ao construir sua colmeia. Mas o que distingue o pior arquiteto da melhor abelha é que ele figura na mente sua construção antes de transformá-la em realidade. No fim do processo de trabalho aparece um resultado que já existia antes idealmente na imaginação do trabalhador. Ele não transforma apenas o material sobre o qual opera; ele imprime ao material o projeto que tinha conscientemente em mira, o qual constitui a lei determinante do seu modo de operar e ao qual tem de subordinar sua vontade.

No trabalho, a educação envolve a necessidade do homem, a satisfação das suas múltiplas necessidades e, ainda, o processo que ocorre entre a necessidade e a busca por satisfazê-la. Ademais, o trabalho, em sua dimensão dialética, tem uma base fundamentalmente educativa, o qual, visando satisfazer novas necessidades, produzirá novos objetos cada vez mais elaborados, que por sua vez geram novas necessidades cada vez mais elaboradas. E assim, conforme Engels (1876), “[...] a cabeça que planejava o trabalho já era capaz de obrigar mãos alheias a realizar o trabalho projetado por ela. O rápido progresso da civilização foi atribuído exclusivamente à cabeça, ao desenvolvimento e à atividade do cérebro”.

Sob esta perspectiva, o trabalho docente “visa a transformação de uma realidade a partir das necessidades práticas do homem social” (AZZI, 2008, p.40). O objeto do trabalho docente são os alunos, “seres humanos individualizados e socializados ao mesmo tempo” (TARDIF, 2012, p.128). Este objeto é *produzido* no compasso de relações humanas, individuais e sociais,

concomitantemente, e portanto, são seres individuais, heterogêneos, sociais, afetivos, ativos e também capazes de resistir às iniciativas do professor.

Entretanto, sob o contexto do capitalismo, o professor sofre, permanentemente, a ameaça da perda de controle sobre o seu trabalho. No processo de desenvolvimento humano, a exploração do trabalho separa – subjetiva e objetivamente – o trabalhador de seu produto, traduzindo-se no “não reconhecimento” de si mesmo no objeto por ele produzido por meio do seu trabalho e das suas relações. O capital se apropria dos meios de produção a partir da separação entre a concepção e a execução, entre o trabalho intelectual e o trabalho manual, manifestando a pauperização material do trabalhador em relação à riqueza que produz e estabelecendo a sua produção como mercadoria e a objetivação do trabalho como mero meio de subsistência (MARX, 1994).

Então, a educação passa a ser entendida como treinamento para o mercado de trabalho. É neste sentido que o homem “[...] fica reduzido a uma abstração – *homo oeconomicus* racional – cujas características genéricas, universais e a-históricas são a racionalidade, o individualismo e o egoísmo” (FRIGOTTO, 2010, p.243).

Neste contexto, toda riqueza é transformada em capital através da exploração do trabalho. O resultado do processo de produção é, sobretudo, a reprodução da relação entre capital e trabalho, ou seja, entre capitalista e trabalhador: “o capitalista produz o trabalho como trabalho alheio; o trabalho produz o produto como produto alheio. O capitalista produz o trabalhador, e o trabalhador, o capitalista” (MARX, 2011, p.377).

O processo histórico que separa o trabalhador de seus meios de produção é o ponto de partida da produção capitalista, como também o seu fundamento. É assim que se justifica “a existência de grandes levas de trabalhadores despossuídos, expropriados, proletarizados”, pois estes permitem que o capital se incorpore à produção (NAVARRO, 2006, p.56). O que leva a afirmação de Harvey (2006, p.101): “a compra da força de trabalho com dinheiro dá ao capitalista certos direitos de dispor do trabalho dos outros sem considerar necessariamente o que estes possam pensar, precisar ou sentir”.

É deste modo que o trabalho docente está submetido à condição do trabalho no capitalismo, sofrendo as devidas consequências da ação do sistema produtivo para maior acumulação: a divisão do trabalho, a separação entre o

trabalho manual e o trabalho intelectual, a rotinização das tarefas mais qualificadas, o controle sobre cada etapa do processo, o crescente volume de trabalho e a crescente diminuição dos níveis de habilidade (SHIROMA, 2003). Tais consequências que afligem o trabalho docente,

[...] permitem refletir sobre o modo pelo qual o professor tornar-se-ia submetido à constante ameaça de desqualificação e sua prática pedagógica minada pela progressiva burocratização e perda relativa de vantagens em salário, status e privilégio (SHIROMA, 2003, p.69).

Assim, tendo em vista as características do trabalho no atual estágio do capitalismo, o conceito de trabalho docente não pode alhear-se das tendências neoliberais, das regras do mercado para a educação e do mercado da educação (MORGENSTERN, 2010). Além do mais, a perda de sua autonomia significa que “o trabalhador que perde o controle sobre o processo de trabalho, perde a noção de integridade do processo, passando a executar apenas uma parte das tarefas e alienando-se de sua concepção” (OLIVEIRA, 2010a, p.23).

A divisão do trabalho no interior da escola é muitas vezes equiparada à divisão de outros trabalhos do sistema produtivo, o trabalho docente é hierarquizado e sofre diversas formas de controle. Deste modo, é importante salientar que não se pode enquadrar o trabalho docente em uma divisão detalhada do trabalho, pois “o ato de ensinar, mesmo sendo composto por atividades diversas e podendo ser decomposto metodologicamente, só pode ser desenvolvido em sua totalidade” (AZZI, 2008, p.42).

Frigotto (2010, p.182-183) afirma que a escola “enquanto desenvolve condições sociais e políticas que articulam os interesses hegemônicos das classes”, se converte em um espaço de luta e de disputa. Sendo assim, “a questão da escola, na sociedade capitalista, é fundamentalmente uma questão da luta pelo saber e da articulação desse saber com interesses de classe”. No entanto, a escola é desqualificada para os filhos dos trabalhadores, ou seja, para a classe dominada a fim de que não superem esta condição. Serve ao capital de dois modos: ao negar o acesso ao saber elaborado e historicamente acumulado e ao “negar o saber social produzido coletivamente pela classe trabalhadora no trabalho e na vida” (p.250). Deste modo “[...] cumpre uma função mediadora no processo de acumulação capitalista, mediante sua ineficiência, sua desqualificação”. Isto quer dizer que, apesar da sua improdutividade sob o ponto

de vista do acesso ao saber, sob as relações capitalistas de produção, a escola se torna produtiva.

De igual modo, ocorre uma contradição entre a prática pedagógica necessária e o discurso sobre esta prática, na qual este segundo corrobora para a legitimação da perspectiva economicista da eficiência e da produtividade, por meio de teorias educacionais ditas modernas e inovadoras. Tal discurso, que expressa a ideologia do capital, é evidenciado na colocação de Dowbor (2012, p.28), quando afirma que:

A educação, que tem no conhecimento a sua matéria prima, está hoje cada vez mais perto do furacão de mudanças tecnológicas desta área, mas se aterra teimosamente ao passado, ao conhecimento fatiado em disciplinas, à segurança da sala de aula, do giz e do quadro negro, ao diploma como título de nobreza, enquanto explodem no mundo o conhecimento *online* generalizado, que torna o conhecimento acessível na sua virtual totalidade e em qualquer ponto do planeta, ainda para elites em algumas sociedades, mas crescentemente universalizado. A educação tem pela frente uma profunda transformação, no sentido de ser menos ministradora de aulas, e mais articuladora da multimodalidade que caracteriza hoje a gestão do conhecimento. A mudança está apenas começando.

Perspectivas como esta, colocam o trabalho docente refém de sua própria prática, submetido aos efeitos das “mudanças tecnológicas” ou da “gestão do conhecimento”, consideradas como *grandes descobertas* educacionais do momento, que irão resolver os problemas da ineficácia do ensino.

Além do mais, no atual estágio do capitalismo, as relações da educação e do trabalho supõem permanentes mudanças nas condições profissionais dos professores e no comportamento dos mercados de mão-de-obra, a fim de ajustá-las às necessidades do sistema produtivo.

A profissionalização da docência aparece como uma solução de defesa contra os processos de desqualificação do trabalho docente e da perda de autonomia dos professores, indicando “ganho de status social, maior proteção, reserva de mercado, e outros benefícios” (OLIVEIRA, 2010a, p.23).

De acordo com Shiroma (2003, p.65), o conceito de profissional “alude a status profissional, código de ética, treinamento especial por meio do qual se adquire a ampla base de conhecimento específico que permite controlar o trabalho desenvolvido”.

É neste sentido que Azzi (2008) ressalta que a docência passa a ser vista como trabalho somente a partir de sua profissionalização, a qual “constitui-se em verdadeiro instrumento de defesa contra o caráter normativo do Estado” (OLIVEIRA, 2010a, p.23), uma vez que aumentam o seu poder e autonomia, por meio da melhoria dos estatutos, planos de carreira e rendimentos, com vistas a condições de trabalho mais adequadas.

Para Oliveira (2010a, p.24), profissão é...

[...] um termo que se refere a atividades especializadas, que possuem um corpo de saberes específicos e acessível apenas a certo grupo profissional, com códigos e normas próprias e que se inserem em determinado lugar na divisão social do trabalho.

O saber específico que o professor constrói no desenvolvimento do seu trabalho e que fundamenta a sua ação é o *saber pedagógico*, o qual determina a práxis docente, ou seja: o saber pedagógico determina o trabalho docente e, ao mesmo tempo, em um processo dialético, o trabalho docente define o saber pedagógico. Sendo assim,

O saber pedagógico – elaborado a partir do conhecimento e/ou saber que o professor possui na relação do conhecimento e na relação estabelecida entre esses e sua vivência – identifica-se com a relação teoria-prática da ação docente; identifica-se com a sua práxis. [...] É práxis, porque esta, como atividade humana, pressupõe a idealização, consciente por parte do sujeito que se propõe a interferir, a transformar a realidade (AZZI, 2008, p.46).

Para transformar a realidade a partir do trabalho docente, este precisa ser profissionalizado. No entanto, Oliveira (2010a, p.24) questiona “até que ponto o magistério obteve ou obtém condições de se definir como tal”. Pois, apesar dos avanços que a profissionalização trouxe para o trabalho docente, a autora adverte que:

[...] a identidade como profissionais tampouco atende exatamente ao reconhecimento que se busca. Os professores são em geral funcionários públicos ou empregados de instituições privadas que cada vez trabalham mais submetidos a orientações e controles exteriores (OLIVEIRA, 2010a, p.24).

É neste sentido que Shiroma (2003, p.65) destaca que a redução do controle do professor sobre o seu trabalho sugere uma tendência à desprofissionalização e à desqualificação. “O mesmo ocorre quando se reduz o âmbito de exigências de qualificações para ingresso na profissão ou se aligeira a

formação”. Além do mais, a constante transposição do caráter científico para o plano burocrático, também contribui para que ocorra este processo de desprofissionalização.

Com o pretexto de reduzir os efeitos da constante desqualificação a que o trabalho docente está submetido, a UNESCO, em articulação com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), elaborou um documento que funciona como um estatuto do pessoal docente, denominado *Recomendação da OIT/UNESCO de 1966*. Este documento visou estabelecer “os direitos e responsabilidades dos professores e os padrões internacionais para a sua preparação inicial e formação contínua, recrutamento, emprego e condições de ensino-aprendizagem” (UNESCO, 2008, p.5). Além de também sugerir que os professores participem das decisões referentes à educação através de consultas e negociações com as autoridades da educação.

Este documento passou a determinar os padrões internacionais para a profissão docente da educação básica, limitado ao ponto de vista técnico e, aparentemente, neutro, definidos em treze temas: 1) formação inicial e continuada; 2) recrutamento; 3) promoções e subida na carreira; 4) segurança laboral; 5) procedimentos disciplinares; 6) serviço a tempo parcial; 7) liberdade profissional; 8) supervisão e avaliação; 9) responsabilidades e direitos; 10) participação nas tomadas de decisão educativa; 11) negociação; 12) condições para um ensino-aprendizagem efetivo; 13) segurança social.

Entretanto, medidas como esta não alteram a condição do trabalho docente, que continua sendo desqualificado e criticado no âmbito social. O discurso dominante de que a prática dos docentes é ruim e ultrapassada convence os próprios professores de que a sua profissão é inferior às outras. A atratividade da carreira docente é cada vez menor, ao mesmo tempo em que as reformas indicam que os professores individualmente precisam ser mais cuidadosamente selecionados, recrutados, capacitados, dirigidos, avaliados, testados e controlados.

Aproveitando desta situação, por meio do mesmo discurso que explica a referida crise de qualidade do trabalho docente, é atribuído ao professor o papel de “recurso humano” como um instrumento para que alcance maior produtividade. E ao professor tradicional que é ultrapassado e incompetente, os reformadores propõem como solução o “professor-profissional”, aquele que é

competente nas respostas que oferece aos problemas do cotidiano escolar (SHIROMA; EVANGELISTA, 2003), segundo as expectativas do sistema produtivo. De um modo ou de outro, as reformas induzem os professores aos mesmos caminhos e a forma de controle do trabalho docente passa pelo fato de que o professor torna-se explorador dele mesmo, bem como é o único responsável pelo seu próprio desempenho.

O que ocorre na estrutura do trabalho no capitalismo é que os métodos produtivos originam as condições de trabalho, ou seja, com a liberdade econômica e a flexibilidade dos mercados, ocorre a desregulamentação do trabalho, originando um processo em cadeia: a criação de novos postos de trabalho ocasiona novas relações sociais e condições laborais menos favoráveis ao trabalhador, as representações patronais são fortalecidas, direitos trabalhistas e a força sindical são reduzidos e os postos de trabalho são precarizados (MARTINEZ, 2001).

No trabalho docente este processo se dá por meio das demandas para a profissionalização; novos padrões de autonomia; aumento da precarização e intensificação do trabalho; definição de novos critérios para a carreira; mecanismos de acreditação e definição dos padrões em nível nacional e internacional; salários mais baixos; diferenciação de remuneração de trabalhador para trabalhador; estabelecimento de sistemas de avaliação; salários condicionados ao desempenho; maiores dificuldades na obtenção de reconhecimento dos sindicatos e do seu direito de representar os trabalhadores (FELDFEBER, 2010; HILL, 2006).

O que significa que a reestruturação produtiva, por meio da acumulação flexível, estabelece novas formas de organização do trabalho que faz com que os trabalhadores se adaptem às novas exigências. Deste modo, os professores se encontram em um espaço de ambiguidade:

Se por um lado as formas mais flexíveis e autônomas de organização do trabalho lhes trazem ganhos de autonomia e maior controle sobre suas atividades, por outro lado essa mesma organização lhes retira poder e controle como um grupo profissional, à medida que os demais sujeitos que participam da escola e do sistema se encontram agora investidos do poder de cobrar e exigir prestação de contas do que é realizado no espaço escolar (OLIVEIRA, 2010a, p. 32).

É sob este contexto de um trabalho docente mais flexível e menos fragmentado que o cenário está montado para que a OCDE detenha seu

posicionamento na governança educacional global a fim de afirmar a sua influência nos países no que diz respeito à educação e, consequentemente, à profissão docente. De tal modo, a próxima sessão apresenta um panorama do trabalho docente, de acordo com o ponto de vista desta agência, levantando alguns pontos de análise e crítica.

### 3.2 UM PANORAMA DO TRABALHO DOCENTE SEGUNDO A OCDE

O setor de educação diante sistema produtivo em seu estágio atual de acumulação está baseado no discurso da “sociedade do conhecimento” e sugere que uma escola inovadora deve ser vista como uma *indústria do conhecimento*. Por meio da *organização de aprendizagem* – termo atualmente bastante enfatizado nos documentos desta agência – se estabelece a estrutura necessária, ou seja, a escola é identificada como uma empresa que gera e oferece produtos e serviços (OCDE, 2009b). A *organização da aprendizagem* é considerada uma inovação educacional, em que os professores são parte de uma *rede profissional de aprendizagem* (VIELUF, 2012).

Para tanto, sugere que os sistemas de ensino estabeleçam um vínculo com o setor da indústria, especialmente da indústria educacional – relacionada com a tecnologia educacional, os recursos educativos, os livros didáticos e vários tipos de serviços de apoio<sup>59</sup> – que coloca à disposição do mercado os produtos adequados para a inovação do processo educativo (OCDE, 2009b).

Também é afirmado por meio das organizações internacionais que a qualidade da educação de um país depende da qualidade de seus professores, colocando a profissão docente como uma das prioridades nas reformas educacionais. “Professores competentes e motivados são ingredientes fundamentais para um próspero sistema educacional” (OCDE, 2015g, p.25, tradução nossa) e, portanto, os sistemas de ensino devem “ênfatizar a importância e o valor do papel que os professores desempenham na sociedade” (2010e, p.256).

---

<sup>59</sup> OECD/ Global Education Industry Summit. Disponível em: <http://www.oecd.org/education-industry-summit/>. Acesso em: 29/09/2015.



As informações da OCDE apresentam o conteúdo deste discurso, no que se refere à concepção de educação e especialmente aos aspectos do trabalho docente, tais como: formação inicial e continuada; seleção e recrutamento; carreira docente; condições de trabalho; práticas pedagógicas; supervisão, *feedback* e avaliação; liderança, entre outros. Além de definir estes aspectos em seus documentos, a OCDE elabora recomendações para que os sistemas de ensino, interessados na promoção do desenvolvimento econômico, possam alinhar suas políticas.

O corpo docente é visto como um importante aspecto de recursos humanos, “que, por sua vez, produzirá dividendos em longo prazo” (OCDE, 2010e, p.254). Para tanto, declaram a necessidade de que sejam focos de melhores investimentos, a exemplo dos países da OCDE que, em uma década (1999-2009), aumentou consideravelmente os investimentos com o professorado (OCDE, 2010g).

No entanto, em tempos de crise econômica, muitos países fazem exatamente o contrário: diminuem os investimentos no professor e no trabalho docente, a fim de reduzir os gastos. Neste caso, a OCDE destaca algumas carências educacionais que afetam o trabalho docente, como por exemplo, para responder à escassez de professores, os sistemas de ensino, muitas vezes, diminuem a exigência de qualificação para o ingresso, levam os professores a lecionar disciplinas para as quais eles não são qualificados, aumentam a carga horária de trabalho e/ou o tamanho das turmas e os salários não são atualizados (OCDE, 2005c; 2015f), o que aumenta de maneira significativa a necessidade de mais tempo extraclasse para o professor realizar o planejamento, as avaliações e receber o *feedback* dos alunos (OCDE, 2010d; SANTIAGO, 2002).

Ademais, a OCDE orienta que os países devem dedicar-se mais às políticas que favoreçam o desenvolvimento das competências e habilidades que o mercado demanda. Porque na maioria dos países existem diferenças nos âmbitos nacional ou regional sobre as definições específicas das habilidades exigidas dos docentes, praticamente nenhuma formação coerente ou políticas de avaliação apropriadas para isso e poucos programas de formação de professores que visam o ensino ou o desenvolvimento das competências (ANANIADOU; CLARO, 2009).

Conforme o criador da pedagogia das competências – Philippe Perrenoud (1999, p.7) – competência é “uma capacidade de agir eficazmente em um determinado tipo de situação, apoiada em conhecimentos, mas sem limitar-se a eles”. Nesta perspectiva, tanto a formação como a experiência podem tornar um trabalhador hábil a julgar a sua pertinência em relação a uma determinada situação e mobilizar os seus conhecimentos com o discernimento necessário.

A competência de um especialista, ou seja, de um trabalhador especializado,

[...] baseia-se, além da inteligência operária, em esquemas heurísticos ou analógicos próprios de seu campo, em processos intuitivos, procedimentos de identificação e resolução de um certo tipo de problemas, que aceleram a mobilização dos conhecimentos pertinentes e subentendem a procura e a elaboração de estratégias de ação apropriadas (PERRENOUD, 1999, p.7)

Neste sentido, Trojan (2005, p.109) explica que no processo de formação da força de trabalho, o conceito de *competências* está centrado nos atributos do *indivíduo*, que *individualmente* resolvem os problemas do seu ambiente de trabalho. A partir de então é desenhado “um novo perfil de trabalhador, com o aumento das exigências para acesso ao trabalho”.

Assim, as ofertas de trabalho estão exigindo dos candidatos cada vez mais competências – em termos de profundidade das habituais, inclusão de outras e substituição de algumas por novas –, o que acaba fazendo com que estes se sintam gradativamente mais pressionados para se manterem preparados para tais solicitações e não se arrisquem a serem marginalizados no mercado de trabalho (GREEN, 2007).

Deste modo, é evidente que quanto menos se investe no professorado, mais se gasta com os efeitos da degradação da força de trabalho docente. Ademais, “na medida em que a competitividade econômica global dispara a demanda de aprendizagem, a capacidade dos governos de satisfazer esta demanda diminui” (GREEN, 2007, p.70, tradução nossa). Isso quer dizer que, o corpo docente nunca está devidamente preparado para alcançar as demandas exigidas pelo mercado, ainda que, conforme a OCDE, os professores devam ser capazes, individualmente e por sua própria conta, de se adaptarem a essas novas demandas durante suas carreiras (OCDE, 2011b).

Este duplo efeito, de maior demanda de competências e menos capacidade estatal para administrá-las, cria um mercado internacional para a educação cada vez mais forte e competitivo. Mas o discurso errôneo que percorre as escolas e os sistemas de ensino é que o motivo deste descompasso é, por exemplo, a falta ou a má formação docente. E assim, para atender tal demanda de formação, cria-se mais um nicho de mercado: o de cursos de formação docente. Ou seja, o capital usa de suas próprias deficiências para abrir mais oportunidades para o mercado se ampliar.

É sob estes critérios que a OCDE sugere que os cursos de formação inicial devem estar preparados para atuar na educação básica de acordo com as habilidades e as competências favoráveis à economia atual (ANANIADOU; CLARO, 2009) e formar trabalhadores e consumidores adequados para cumprir a sua função dentro da sociedade, o que corresponde a esta concepção econômica.

Para a formação inicial docente, são defendidas estruturas curriculares mais flexíveis, capazes de abrir novos caminhos para a carreira docente, sem comprometer o rigor dos cursos mais tradicionais. Esta recomendação é preocupante, uma vez que o modelo sugerido está baseado em menos preparo acadêmico e mais preparo profissional nos ambientes escolares e também em mais prática e menos teoria. Para tanto, recomenda períodos maior tempo de estágio para garantir que “pessoas adequadas” à profissão se tornem professores (OCDE, 2011b).

Mas então, quem são, para a OCDE, essas “pessoas adequadas” para a profissão docente? Ao que parece, são aquelas que têm uma formação mais flexível para atender às demandas atuais e que esteja voltada para a prática. É sob este ponto de vista que Moraes (2003b, p.153) afirma que, com preocupante frequência, a teoria vem sendo gradativamente eliminada ou renegada na discussão acadêmica e na pesquisa educacional. As consequências desta negação irão se refletir, em curto e médio prazo, nas produções de conhecimento da área educacional. Segundo a autora, trata-se da “celebração do “fim da teoria” – movimento que prioriza a eficiência e a construção de um terreno consensual que toma por base a experiência imediata”. Shiroma (2003) questiona ainda a falta de capacidade de resistência da categoria do magistério

quando dois de seus pilares de sustentação para uma formação sólida estão sendo tão fortemente atacados. Esses pilares são a teoria e a pesquisa.

Vale destacar que nenhum curso de formação docente garante totalmente uma preparação adequada para atender as devidas competências e habilidades que o mercado requer, uma vez que estas solicitações mudam tão rápido quanto podem mudar as tendências do mercado. Portanto, segundo esta perspectiva, a condição educacional do professor como aspecto fundamental da qualificação profissional, sempre estará por alcançar as demandas do momento, e por isso a atualização e a formação continuada se fazem tão importantes.

Conforme a entendimento de trabalho docente defendido pela OCDE (2011b), a formação continuada é fundamental para estimular o desenvolvimento do profissional, ainda que, devido à falta de tempo e de oportunidades, os sistemas de ensino não vêm cumprindo tal demanda. O desenvolvimento profissional, fator-chave para a qualidade do trabalho docente e do ensino, pode ser definido pela associação entre: salário, horas extras, emprego, mudanças de atitudes, valores e comportamentos, formas de interação entre os professores, alunos, administradores, metodologias, materiais e tecnologia em atividades educacionais (OCDE, 2009d, 2011b). Segundo esta concepção, a participação dos professores em ações de desenvolvimento profissional está diretamente associada a um maior repertório de metodologias para usar na sala de aula (OCDE, 2013c).

Imbernón (2011) apresenta um conceito de desenvolvimento profissional docente distinto do apresentado pela OCDE, que vai além da formação e da capacitação. De acordo com o autor, embora estes dois aspectos ajudem no desenvolvimento profissional, a melhoria de outros fatores, tais como salário, estruturas, níveis de decisão, níveis de participação, clima de trabalho, carreira, legislação, dentre outros, é igualmente importante e auxilia de forma determinante a profissão, porque a garantia insuficiente desses fatores corrobora para a proletarização dos professores.

Ou seja, segundo este ponto de vista, trata-se de um conjunto de fatores que permitem ou impedem que o docente progrida na sua vida profissional. Concepções como esta defendida pela OCDE associam o desenvolvimento profissional docente estritamente ao desenvolvimento pedagógico e cognitivo, criando uma situação laboral que não favorece a constituição de uma carreira

docente. De tal modo, Imbernón (2011, p. 4) adverte que o termo *desenvolvimento profissional docente* – tal como está sendo usado ultimamente – pode estar relacionado a uma concepção funcionalista, quando definido unicamente como uma atividade ou um processo para desenvolver competências, habilidades e atitudes para a realização da função atual ou futura.

No que se refere à formação, Imbernón (2011) defende o desenvolvimento profissional como um processo de reflexão mediante debates, leituras e trabalho em equipe, que pressupõe orientação e um planejamento crítico de análise da prática sustentado por uma clara perspectiva ideológica e atitudinal. Diante disso, o autor assevera que a ênfase das atividades de formação deve ser a aprendizagem do professorado e não tanto à sua prática profissional, bem como deve ocorrer no contexto do trabalho e não exatamente determinada pela escola.

Este discurso também implica na advertência de Morgenstern (2010): a necessidade dos professores de se atualizar e renovar os seus saberes também está comprometida, pois muitos construíram a sua identidade profissional baseada na experiência, na prática ou fora dos conteúdos de formação. Para Marcelo e Vaillant (2009) esses professores constroem conhecimento da mesma forma que os artesãos: aprendem trabalhando.

Neste aspecto, no entanto, há uma contradição no discurso da OCDE. De um modo, supervaloriza a prática, desde a formação inicial até desenvolvimento da carreira, e de outro, desvaloriza o que a prática produz ao longo do tempo: a experiência. Esta contradição fica evidente quando a OCDE afirma que:

Muito embora a experiência possa trazer benefícios importantes para o trabalho docente, devido à maior maturidade no trabalho e aumento dos níveis de aprendizagem sobre o trabalho, ela também pode criar problemas de inércia, falta de inovação e resistência à mudança que não ocorre com a população mais jovem de professores (OCDE, 2009b, p.30, tradução nossa).

A partir deste posicionamento da OCDE, nota-se uma defesa da força de trabalho mais jovem, mais flexível, disposta a assumir as demandas das atitudes, competências e habilidades solicitadas pela economia atual. De igual modo, isso se mostra no fato de que, apesar da carreira docente ter uma relativa estabilidade o que pode ser um atrativo da profissão, para a OCDE (2009b,

p.29), “também pode criar um risco de inércia e falta de flexibilidade se a força de trabalho do professor tornar-se, em grande parte composta por trabalhadores mais velhos e menos dispostos ao risco”. Mas, ao mesmo tempo, declara que muitos países estão preocupados com a redução da segurança no emprego relacionado ao trabalho docente, por meio contratos temporários e de curto prazo e também com o impacto da alta rotatividade no quadro docente.

Os baixos salários, o grande encargo de responsabilidades e a gradativa redução da segurança no emprego são alguns dos motivos para o aumento da insatisfação no trabalho docente, a qual, conseqüentemente, acaba não expondo socialmente os benefícios da profissão para aqueles que pensam em atuar futuramente na carreira de professor. Para a OCDE (2010d), isso acarreta no distanciamento de novos candidatos com potencial para um ensino de qualidade.

É neste sentido que a OCDE (2010b) afirma abertamente que os países devem implantar melhores medidas de recrutamento, adaptadas para atrair candidatos com os “melhores antecedentes de formação”. Essa afirmação sustenta não só a competitividade entre os candidatos à profissão, como também entre os cursos de formação inicial, fortalecendo este nicho do mercado educacional. Pode-se dizer que segundo o entendimento da OCDE, profissão é sinônimo de competitividade.

Pelo contrário, desde a formação inicial, o professor deve ter clareza sobre a totalidade que envolve sua carreira como profissão. As instituições formadoras também devem ter igual consciência, ofertando uma estrutura acadêmica que reconheça a função social e a força de trabalho dos professores, valorize os saberes indispensáveis ao desenvolvimento da sua atividade, mas também amplie sua visão de mundo e os seus sentidos, proporcione o pertencimento a um corpo coletivo que compartilha, gera e defende as especificidades para o exercício de sua atividade. E isso nada tem a ver com competição, mas, com solidariedade e sentimento de coletivo.

Ao contrário, a concepção que a OCDE difunde sobre a profissão docente é de uma permanente competitividade entre os professores, desde a sua formação inicial até o fim da carreira, entre os professores mais jovens e os mais experientes, para que sempre estejam almejando alcançar “o primeiro lugar”, ou seja, ser o “melhor professor”. Ao analisar as recomendações para o

processo de recrutamento, é clarificada essa intenção, quando sugere aos sistemas de ensino que as políticas de seleção e recrutamento sejam aprimoradas a fim de atrair os “melhores candidatos” (OCDE, 2011b). É esta a estratégia que a OCDE indica que os países devem assumir para atrair mais candidatos à profissão docente, uma vez que o número de jovens candidatos está diminuindo.

Em 2001, a OCDE iniciou um estudo de campo sobre as iniciativas bem sucedidas entre os países no que se refere à atratividade de novos professores. Este estudo teve como finalidade a elaboração de um material que compartilhasse essas informações para guiar a criação de políticas para *atrair, desenvolver e reter professores eficazes*. A partir deste estudo, em 2005, foi lançado um dos documentos mais conhecidos da OCDE (2005c), o *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*.

Este documento assinala que os professores são o elemento mais importante para a melhoria das escolas, mas é também o mais caro, o que compromete salários competitivos e, portanto, dificulta a manutenção de uma oferta adequada de professores de boa qualidade, já que a falta de atratividade da profissão está associada aos baixos salários. Afirmar que é necessário assegurar que “pessoas competentes” queiram trabalhar como professores, a fim de possibilitar o acesso dos alunos a um ensino de alta qualidade (OCDE, 2005c).

Para satisfazer e melhorar a motivação profissional do professor, a OCDE (2010d) sugere que os sistemas de ensino criem políticas para que se faça uso da oferta de recompensas como forma de garantir a manutenção de um bom nível de motivação. Mais uma vez, a competição se mostra um elemento importante para os critérios da OCDE para o trabalho docente. O discurso de defesa é que: *“Estos sistemas suelen seleccionar al ‘mejor’ candidato para cada posición, ya sea por un reclutamiento externo o por promoción interna, con un acceso más amplio a la profesión, ya sea por edad o experiencia profesional previa”* (OCDE, 2010d, p.25).

Desta maneira, para saber a quem ofertar as recompensas, sugere-se aos sistemas de ensino que criem e fortaleçam um programa de avaliação docente. Trata-se de uma efetiva estratégia para motivar o professor por meio de recompensas para os melhores desempenhos (OCDE, 2011b). Para tanto,

são sugeridas recompensas salariais e prêmios para os professores que alcançarem extraordinários resultados de aprendizagem, bem como a revisão periódica da certificação de professores. Sob esta perspectiva, a avaliação docente é uma boa maneira de estimular o bom professor e segurar os mais responsáveis.

A qualidade dos professores é posta como a chave de uma aprendizagem eficaz, de modo que os docentes ocupem uma posição de destaque em toda e qualquer política voltada para o aprimoramento deste fim (OCDE, 2010e, 2015g). Assim, conforme o quadro *Professores como foco de política* (Quadro 2), a OCDE sugere que os docentes estejam no centro de determinadas políticas para a qualidade do ensino:

<b>QUADRO 2: PROFESSORES COMO FOCO DE POLÍTICA</b>			
<b>FOCO DA POLÍTICA</b>	<b>INSTRUMENTO DA POLÍTICA</b>	<b>DEFINIÇÃO</b>	<b>POLÍTICA</b>
Professores de alta qualidade	Melhoria da escola	Condições para fortalecer a oferta da educação nas escolas que podem influenciar o desempenho do aluno.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recrutamento, seleção e indução;</li> <li>- Salário e condições de trabalho;</li> <li>- Formação inicial;</li> <li>- Oportunidades de desenvolvimento profissional e carreira.</li> </ul>
Avaliação de professores	Avaliação e análise	Políticas de suporte, medição e melhoria dos resultados dos sistemas de ensino.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Período probatório;</li> <li>- Desenvolvimento de avaliação;</li> <li>- Gestão de desempenho;</li> <li>- Avaliação da prestação de contas e efeitos de melhoria.</li> </ul>
Fonte: OCDE, 2015g, p.7			

A OCDE propõe que os professores sejam agentes ativos das reformas dos sistemas educacionais e não apenas seus implementadores, o envolvimento dos professores é determinante neste processo, uma vez que “a reforma educacional não funcionará a menos que tenha o suporte de baixo para cima” (OCDE, 2011b, p.51). Essa afirmação ressalta a responsabilidade atribuída aos professores na eficácia destas reformas. O discurso é que...

[...] um dos maiores desafios para o sucesso da expansão de um sistema educativo é a disponibilidade de um quadro de professores capacitados para levar a cabo as reformas educacionais necessárias. Os professores são agentes que desempenham um papel decisivo na recuperação de um sistema educativo (OCDE, 2010e, p.38, tradução nossa).



São muitas as evidências nos documentos da OCDE que atribuem aos docentes uma responsabilidade determinante nos resultados das reformas educacionais. Ou seja, se a reforma de um sistema educativo não corresponde aos resultados esperados, os professores são “acusados” de não estarem devidamente capacitados para garantir o sucesso de tal reforma.

As reformas de forte componente gerencial tem a capacidade de modificar as tarefas e as condições de trabalho dos docentes, assim como transformam o entorno normativo em que os professores trabalham. Os discursos de gerenciamento da educação põem os professores no centro dos processos da reforma educativa, o que poderia parecer como uma vitória para o coletivo docente, na verdade serve para culpabilizar os docentes dos principais problemas que afetam os sistemas educativos (VERGER, 2012).

De tal modo, Feldfeber (2007, p.460) elucida:

O professor como sujeito coletivo é destacado em grande parte como responsável pela crise do sistema burocrático. Ao mesmo tempo, o professor como um indivíduo é responsabilizado pelos resultados das mudanças a serem implementadas (tradução nossa).

Entretanto, esta responsabilização dos professores não considera as condições de trabalho determinadas pelos governos e sistemas de ensino, às quais estes professores estão submetidos para exercer as suas atividades de modo a resultar ou não na qualidade esperada para o ensino. Ao mesmo tempo, tal situação contribui para a desvalorização do trabalho docente e desperta uma suspeita na população de que os professores não exercem o seu ofício com a devida capacidade.

A OCDE (2010e) recomenda que os estatutos do magistério sejam modernizados, de maneira a adequá-los às necessidades e circunstâncias da realidade escolar, criando condições para a redução na jornada de trabalho e aumento do salário. Contudo, indica que o encaminhamento destas questões segue bem na maioria dos seus países membros, entre os quais estão alguns dos países mais ricos do mundo. Declara que, nestes países, os sindicatos de professores e as empresas estão cada vez mais envolvidos, colaborando na implementação das políticas, estabelecendo um diálogo mais estruturado com os governos e com o setor empresarial, mostrando-se cada vez mais dispostos a estabelecer laços estreitos com os sistemas de ensino (2015g). Esta afirmação

contém alguns pontos que chamam a atenção, mas todos advêm da perspectiva da OCDE de que os sindicatos e as empresas comungam dos mesmos interesses.

Tomando como pressupostos que sindicato é uma instituição que representa um corpo de trabalhadores; que o trabalho docente vem sofrendo constante precarização, desqualificação e desprofissionalização, e que, portanto, necessita de uma representação em sua defesa perante os interesses do capital; e que empresa, em geral, é uma instituição que usa da mão de obra do trabalhador para enriquecer, fica evidente que sindicato e empresa têm interesses antagônicos. No entanto, sabe-se que a concepção de sindicato nesses países é de uma agência de intermediação de processos econômicos (HILL, 2006), ou seja, que reforçam os interesses do capital sobre os trabalhadores.

A partir do interesse da OCDE pelo trabalho docente – já enfatizado anteriormente –, esta agência criou e elaborou uma pesquisa de larga escala para estudar o ensino e o trabalho docente nos países: a pesquisa TALIS. Trata-se de uma pesquisa de larga escala, que tem como objetivo levantar dados sobre as condições do processo ensino-aprendizagem e do trabalho docente, bem como a atuação dos sistemas educacionais nos países participantes. Trata-se da primeira investigação em âmbito internacional sobre o tema, que apresenta dados comparáveis (OCDE, 2009a; 2009b).

Esta pesquisa também tem em vista contribuir na identificação dos fatores que podem explicar as diferenças nos resultados de aprendizagem reveladas pelo *Programme for International Student Assessment*<sup>60</sup> (PISA) da OCDE e ajudar os países a desenvolver políticas para que a profissão docente seja mais atrativa e eficaz (OCDE, 2009a).

Os resultados estão baseados nas afirmações de professores e diretores e que, portanto, representam suas próprias apreciações e percepções. Mas, como qualquer informação baseada nas opiniões dos sujeitos da pesquisa, as respostas são subjetivas e devem ser contrastadas, sempre que seja possível, com dados objetivos (OCDE, 2009b).

---

<sup>60</sup> Tradução: Programa Internacional de Avaliação de Alunos.

A primeira rodada TALIS ocorreu entre 2007 e 2009 (TALIS 2008)<sup>61</sup>. Participaram 24 países, entre eles membros e não membros da OCDE, conforme o quadro abaixo (Quadro 3). Teve como foco a educação secundária inferior<sup>62</sup> (OCDE, 2009a).

**QUADRO 3 - TALIS 2008 – PAÍSES PARTICIPANTES**

<b>TALIS 2008 – PAÍSES PARTICIPANTES</b>				
Austrália	Áustria	Bélgica (Comunidade Flamenga)	Brasil	Bulgária
Coréia	Dinamarca	Eslovênia	Espanha	Estônia
Holanda	Hungria	Islândia	Irlanda	Itália
Lituânia	Malásia	Malta	México	Noruega
Polônia	Portugal	República da Eslováquia	Turquia	
Fonte: OCDE, 2009a.				

A segunda rodada TALIS ocorreu entre 2012 e 2014 (TALIS 2013)<sup>63</sup>. Participaram 34 países, mantendo como foco os professores e diretores da educação secundária inferior, mas também foi dada a opção para examinar a educação primária e educação secundária superior<sup>64</sup>, melhor explicado no quadro a seguir (Quadro 4) (OCDE, 2014e):

<sup>61</sup> Em março de 2007 foi aplicada a prova piloto em todos os países participantes, entre outubro e dezembro de 2007 foram aplicadas as provas principais nos países participantes do Hemisfério Sul e entre março e maio de 2008 no Hemisfério Norte. Os resultados foram publicados em 2009 (OCDE, 2009b).

<sup>62</sup> Conforme o padrão internacional International Standard Classification of Education (ISCED 97). A educação secundária inferior corresponde ao ISCED 2, que no Brasil corresponde ao nível dos anos finais do ensino fundamental, do 6º ao 9º ano.

<sup>63</sup> Em março de 2012 foi aplicada a prova piloto em todos os países participantes, entre outubro e dezembro de 2012 foram aplicadas as provas principais nos países participantes do Hemisfério Sul e entre março e maio de 2013 no Hemisfério Norte. Os primeiros resultados foram publicados em 2014.

<sup>64</sup> Conforme o padrão ISCED 97, a educação primária corresponde ao ISCED 1, que no Brasil corresponde aos anos iniciais do ensino fundamental, do 1º ao 5º ano. A educação secundária superior é o ISCED 3, no Brasil o ensino médio.

**QUADRO 4: TALIS 2013 - PAÍSES PARTICIPANTES E NÍVEL PESQUISADO**

<b>TALIS 2013 - PAÍSES PARTICIPANTES E NÍVEL PESQUISADO</b>			
	<b>EDUCAÇÃO PRIMÁRIA</b>	<b>EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA INFERIOR</b>	<b>EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA SUPERIOR</b>
Austrália		X	X
Bélgica (Flandres)	X	X	
Brasil		X	
Bulgária		X	
Canadá		X	
Chile		X	
Chipre (Turquia)		X	
Cingapura		X	X
Coréia		X	
Croácia		X	
Dinamarca	X	X	X
Emirados Árabes		X	X
Espanha		X	
Estados Unidos		X	
Estônia		X	
Finlândia	X	X	X
França		X	
Holanda		X	
Inglaterra		X	
Islândia		X	X
Israel		X	
Itália		X	X
Japão		X	
Letônia		X	
Malásia		X	
México	X	X	X
Noruega	X	X	X
Polônia	X	X	X
Portugal		X	
República Checa		X	
República Eslovaca		X	
Romênia		X	
Sérvia		X	
Suécia		X	
Fonte: OCDE, 2014e.			

Nas duas edições da pesquisa TALIS, em cada país participante, as escolas, professores e diretores foram selecionados aleatoriamente. A seleção de uma amostra representativa de cada país foi realizada em duas etapas: primeiro 200 escolas foram selecionadas aleatoriamente em cada país e, em seguida, dentro destas escolas, foram selecionados aleatoriamente pelo menos 20 professores entre aqueles que preenchiam os requisitos: não ensinar unicamente alunos com necessidades especiais ou adultos, não ser substituto, não estar de licença prolongada e não estar atuando como diretor (OCDE, 2009b).

Os questionários foram elaborados por especialistas internacionais a partir de discussões com representantes dos países. A aplicação de dois

questionários distintos, para professores e diretores, foi realizada em escolas do setor público e privado. Cada questionário devia ser respondido no tempo limite de 45 a 60 minutos. As respostas dos questionários eram secretas, de maneira que em nenhum momento os nomes dos professores, diretores e escolas foram identificados (OCDE, 2014c).

No que se refere ao perfil dos professores da educação secundária inferior dos países e escolas que participaram da pesquisa TALIS (OCDE, 2014g, p.50), foi identificado que: a maioria é mulher; tem em média 43 anos; a maioria tem como formação máxima o nível superior ou de pós-graduação em mestrado; a maioria concluiu algum curso de formação de professores ou programa de treinamento; tem em média 16 anos de experiência como professor; está empregado em uma base de tempo integral com um contrato permanente.

Na TALIS 2008 foram enfatizados aspectos do trabalho docente tais como: o desenvolvimento profissional do professor, as suas crenças, suas atitudes e práticas, o *feedback* do professor e as lideranças escolares dos países participantes (OCDE, 2009c), os quais serão tratados especificamente na próxima sessão.

Na TALIS 2013, os aspectos ressaltados foram praticamente os mesmos, exceto por uma maior ênfase na autoeficácia e na satisfação do trabalho docente. Estes dois aspectos já haviam sido discutidos anteriormente, mas nesta rodada foram estudados de modo específico em relação às variáveis: base do professor, a escola e o ambiente de sala de aula (OCDE, 2014e).

Andreas Schleicher<sup>65</sup> (2015), representante de maior evidência no que se refere à educação dentro da OCDE, destaca que no *International Summit on the Teaching Profession 2015* – evento que trata da profissão docente<sup>66</sup> - a

---

<sup>65</sup> Andreas Schleicher é diretor do setor Educação e Habilidades da OCDE, que inclui o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), a TALIS, o inquérito da OCDE sobre as competências dos adultos (com a sigla em inglês PIAAC) e a pesquisa para o desenvolvimento e análise de parâmetros de referência sobre o desempenho dos sistemas de ensino (com a sigla em inglês INES). É conselheiro especial sobre Política de Educação na Secretaria-Geral e membro chave da equipe de gerenciamento sênior da OCDE. Seu posicionamento é de apoio à estratégia de produção de análises e recomendações para políticas que promova o crescimento econômico e o progresso social. Antes de entrar para a OCDE, foi Diretor de Análise da Associação Internacional para o Sucesso Escolar (IEA). Estudou Física, Matemática e Estatística. É professor honorário da Universidade de Heidelberg. Disponível em: <http://www.oecd.org/edu/andreas-schleicher.htm>.

<sup>66</sup> “*International Summit on the Teaching Profession*” é um encontro internacional de representantes de diversos países. Ocorre anualmente, sendo o primeiro realizado em Nova York/Estados Unidos,

autoeficácia dos professores foi colocada no centro da agenda, a qual é definida como a crença em sua própria capacidade de fazer a diferença e é um pré-requisito para melhorar os resultados dos profissionais e dos estudantes. A satisfação no trabalho é importante para manter o nível de compromisso dos professores com a profissão e, por sua vez, a capacidade das escolas em reter os melhores professores.

Estes dois temas serão tratados especificamente como parte da próxima seção, assim como outras considerações da pesquisa TALIS para o trabalho docente. Para que a profissão docente alcance “um alto padrão de qualidade”, a OCDE (2013c) enfatiza políticas que priorizem as ações para: a docência como uma opção de carreira atrativa, seduzindo os melhores candidatos possíveis; a formação de professores que apresente uma excelente qualidade inicial e o acesso aos programas de capacitação e orientação logo que o professor ingresse na profissão; o embasamento profissional do professor para um rico repertório de estratégias de ensino; o fomento de práticas colaborativas entre professores; a oferta de um desenvolvimento profissional eficaz para a atualização das competências e habilidades dos professores; o estabelecimento de condições de trabalho e planos de carreira que sejam atrativos, a fim de reter bons professores e fornecer um contexto estimulante para o trabalho; o apoio aos professores que assumem responsabilidades dentro escola; o envolvimento dos professores como agentes ativos na reforma para a inovação educacional (OCDE, 2013c).

### 3.3 CONSIDERAÇÕES DA TALIS PARA O TRABALHO DOCENTE

Conforme já tratado anteriormente, a OCDE (2010e, p.366) em sua perspectiva educacional, considera que os docentes “devem ocupar uma posição de destaque em toda e qualquer política voltada para o aprimoramento

---

em 2011. Atualmente já foram realizados 5 cimeiras. A primeira foi convocada pelo Departamento de Educação dos Estados Unidos, OCDE e a Internacional Education, entre outras agências de menor relevo. Participaram os países: Bélgica, Brasil, Canadá, República Popular da China, Dinamarca, Estônia, Finlândia, Hong Kong SAR, Japão, Holanda, Noruega, Polônia, Cingapura, Eslovênia, Estados Unido, e os Estados Unidos. Informações disponíveis em: <http://www.istp2015.org/Documents/ISTP%202011%20Final%20Report.pdf>.

da qualidade do ensino”, pois são responsáveis pelo sucesso na implementação das reformas curriculares, pedagógicas e dos sistemas de avaliação.

Neste sentido, a pesquisa TALIS possibilita um rico material para conhecer e analisar o trabalho docente, tendo em vista a amplitude que este programa alcança em âmbito internacional, o qual somente organizações internacionais da grandeza da OCDE têm condições materiais e estruturais para coletar, processar e divulgar dados comparáveis. No entanto, vale salientar que comparações entre países devem levar em conta os condicionamentos econômicos sociais e culturais que podem pesar nas respostas.

Ademais, as informações proporcionadas por tal pesquisa não podem ser estudadas ingenuamente, sem que se considerem as intenções da OCDE, a partir das quais induz as políticas com a finalidade de estimular a competitividade e de um melhor desempenho econômico. É neste sentido que foram levantados nesta seção alguns pontos da pesquisa TALIS para serem analisados.

Toma-se como princípio que professores têm convicções prévias muito diversas sobre como dever ser o processo de ensino e aprendizagem, as quais geralmente são baseadas nas suas próprias experiências, desde o princípio de sua formação, ao observar os seus professores, no exercício da profissão, considerando os alunos, os estilos de ensino dos colegas de trabalho, até a formação continuada. Assim se constrói a referência que cada professor assume para a sua prática pedagógica.

Isso quer dizer que quando o estudante inicia a formação para ser professor ele vem carregado de ideias e expectativas sobre a profissão. Estas crenças pouco a pouco vão sendo reconstruídas, conforme suas novas experiências e os novos conhecimentos que adentram na sua prática docente.

Marcelo e Vaillant (2009) identificaram três categorias de experiências que influenciam nas crenças e nos conhecimentos que os professores desenvolvem sobre o ensino: as experiências pessoais; as experiências com o conhecimento formal; e as experiências escolares e de classe. Deste modo, quando se diz que um professor é experiente, é porque se supõem que já tenha assimilado experiências que de alguma maneira cabem nestas três categorias.

Segundo os resultados TALIS, os professores experientes tem maior dificuldade em se desapegar de uma crença já estabelecida (OCDE, 2009b). De

modo recorrente, se ouve afirmar que os professores são considerados profissionais resistentes às mudanças, pois estes têm conhecimentos e habilidades escassos para efetuar uma transformação, ou mesmo enxergar os benefícios da mudança, e muitas vezes, não acreditam que qualquer mudança fará alguma diferença no seu trabalho (MARCELO; VAILLANT, 2009).

A OCDE reconhece que os professores enfrentam diversos desafios em seu trabalho, principalmente no que se refere aos esforços para manter a ordem em sala-de-aula. Foi identificado que em alguns países, os professores mais experientes, ou seja, aqueles que devem ter mais conhecimento sobre o ensino e o comportamento dos alunos em sala-de-aula mantêm-se nas escolas menos desafiadoras, e os professores menos experientes vão para as escolas com os maiores problemas para manter a ordem. A recomendação é de que os sistemas de ensino tirem o máximo de proveito de seus recursos humanos, através da distribuição de seus professores mais experientes para as escolas mais difíceis. (OCDE, 2015b).

Ainda que esta recomendação seja coerente e lógica, ela não considera que um professor experiente é também, frequentemente, um professor cansado, que já passou e superou incansavelmente muitos “desafios” em sua vida de trabalho, em condições adversas. Muitos destes, sim, se tornaram pessimistas, deixaram de acreditar nas mudanças, mas por trás de sua experiência existe muito conhecimento do universo de seu trabalho. Nestes documentos prescritivos, nota-se que a condição destes professores é ignorada.

Ao contrário disso, se fala muito da liderança como um atributo essencial na escola, conceito amplamente propagado nos documentos OCDE (2009b; 2013c; 2014g; 2015g), bem como por outras organizações internacionais<sup>67</sup>. Schleicher (2015) destaca a liderança como sendo um dos principais predicados a ser valorizado no corpo docente, incentivando o desenvolvimento desta habilidade, a capacitação para desempenhar um papel em tomadas de decisão e a implementação de programas formais para a preparação de líderes escolares, que poderão ocupar cargos de direção nas escolas.

---

<sup>67</sup> “A UNESCO trabalha para fortalecer a capacidade de líderes escolares com o objetivo de orientar e apoiar os professores, ao identificar as melhores práticas e as características críticas de liderança escolar para a aprendizagem de qualidade”. Disponível em: [http://www.unesco.org/new/pt/brasil/pt/about-this-office/single-view/news/world\\_teachers\\_day\\_2013/#.VgVGL8tViko](http://www.unesco.org/new/pt/brasil/pt/about-this-office/single-view/news/world_teachers_day_2013/#.VgVGL8tViko). Acesso em: 25/09/2015.



A OCDE defende que:

Líderes de escola devem ser líderes visionários que podem inspirar, motivar e desenvolver seu pessoal. Eles devem ser especialistas no ensino, aprendizagem e avaliação, sensíveis e hábeis gerentes de recursos humanos, capazes de fornecer *feedback* aos funcionários que os incentiva a crescer. Além disso, o diretor da escola de hoje deve ser capaz de reunir os pais, as partes interessadas, a comunidade, os alunos, os professores e o pessoal de apoio para uma comunidade dedicada ao bem-estar dos alunos da escola. Em alguns casos, podem ser obrigados a ser um empresário experiente, capaz de usar criativamente os fundos da escola para resultados mais eficientes e eficazes. Países devem considerar como treinar e desenvolver pessoas para ser bem sucedido em um papel tão desafiador; e os próprios líderes de escola devem tentar encontrar o equilíbrio certo entre suas várias responsabilidades (OCDE, 2014g, p.79-80, tradução nossa).

Da maneira como estes profissionais foram apresentados, mais parecem um personagem literário criado idealmente. Para este, são atribuídas atitudes e habilidades, conforme um gerente de uma empresa privada, valorizando o modelo do sistema produtivo.

Concorda-se com Barros e Mazzotti (2010, p.168), quando afirmam que, dentro da escola, “[...] se há hierarquias, não apenas institucionais, então deve haver professores considerados referências para os outros, para a profissão, pessoas reconhecidas como líderes profissionais ou líderes de opinião”. Contudo, afirma-se que nem todos os docentes ou diretores tem esta habilidade, mesmo com todo o empenho no desenvolvimento de suas capacidades, pois se toma como pressuposto que a liderança é circunstancial, ou seja, é realizada nos grupos em que os professores se identificam como profissionais.

Uma vez que não há líderes profissionais ou de opinião para o conjunto de professores, então a unidade escolar é um grupo psicossocial que viabiliza a identificação profissional. [...] A coesão é relevante para o sucesso de qualquer atividade exercida pelos integrantes de um grupo, uma vez que viabiliza o êxito pela facilidade na comunicação, permitindo a satisfação no trabalho e sua maior produtividade. Seus membros percebem-se como pertencentes ao grupo, com seus êxitos e fracassos, estabelecendo uma identidade que é parte do autoconceito do indivíduo (BARROS; MAZZOTTI, 2010, p.174)

Portanto, se há uma liderança dentro da escola, ela não se manifesta a partir dos mesmos princípios valorizados nas empresas, onde este atributo é uma necessidade imposta aos trabalhadores pelos interesses do capital, que assim determina os meios para que os sujeitos obtenham êxito e sucesso. Na escola, a liderança se origina da unidade de uma identidade profissional e não

pela imposição decorrente de um cargo, isto é, um líder burocrático (WEBER, 2000).

Saura e Navas (2015) alertam que a implantação deste processo de padronização tem afetado a identidade profissional do professor, por meio da qual se exige a otimização, a eficiência e a eficácia, do ponto de vista econômico. É neste sentido que, com a crescente quantidade de novas atribuições ao corpo docente, a identidade profissional se perde na mesma medida, pois mesmo as boas intenções não tem como foco a melhoria das condições para se exercer o trabalho docente.

E assim, conforme a perspectiva defendida pela OCDE, aumentam ainda mais as responsabilidades dos professores, considerando o peso da valorização que lhes é atribuída, como nunca antes havia ocorrido. Para tanto, as orientações políticas são: fornecer um maior apoio para incentivar os professores a usarem práticas pedagógicas ativas; promover a cooperação entre professores criando um clima escolar positivo; e proporcionar oportunidades de desenvolvimento e *feedback* para melhorar as habilidades de *gerenciamento* da sala de aula pelos professores (OCDE, 2014g, p.174-175, grifo nosso).

Estas orientações enfatizam que, por mais que a política seja direcionada ao professor, de fato, o foco está no aluno, conforme as intenções que o sistema produtivo tem para ele. Todavia, também não se trata de qualquer aluno, mas sim aquele que se adapta da melhor maneira às competências e habilidades economicamente úteis. Ou ainda, aquele aluno que o capital seleciona de dentro da escola, que “não apenas pelas mãos, mas pela cabeça, irá cumprir as funções do capital no interior do processo produtivo” (FRIGOTTO, 2010, p.172). Mesmo as ações de desenvolvimento profissional estão diretamente associadas aos métodos de ensino e novas técnicas para formar “este aluno”.

A partir desta perspectiva, o construtivismo – teoria que tem como base o conhecimento como um produto da atividade subjetiva, ou seja, cada pessoa constrói o seu próprio conhecimento – vem ao encontro dessas novas expectativas para o ensino e aprendizagem, passando a fundamentar as práticas de ensino nos documentos das organizações internacionais, como a OCDE e dos sistemas de ensino.

Assim, recentemente as ideias construtivistas tornaram-se essenciais para a fundamentação das abordagens do ensino em sala de aula. Para Jean Piaget (1896-1980), pai da teoria construtivista,

[...] o comportamento dos seres vivos não é inato, nem resultado de condicionamentos. Para ele o comportamento é construído numa interação entre o meio e o indivíduo. Esta teoria epistemológica (epistemo = conhecimento; e logia = estudo) é caracterizada como uma visão interacionista do desenvolvimento. A inteligência do indivíduo, como adaptação a situações novas, portanto, está relacionada com a complexidade desta interação do indivíduo com o meio. Em outras palavras, quanto mais complexa for esta interação, mais “inteligente” será o indivíduo (ARGENTO, 2009).

No final do século XX, o construtivismo foi incorporado pela pedagogia das competências. Trata-se de uma versão reconstruída do construtivismo, mais pragmática e direcionada à formação de pessoas para a dita *sociedade do conhecimento* (DERISSO, 2010).

Na perspectiva defendida pela OCDE (2009b), conforme a visão construtivista do ensino, as práticas devem ser orientadas para uma participação mais ativa dos alunos no processo de aprendizagem e o professor toma a função de facilitador na aprendizagem do aluno, o que significa estabelecer estratégias que reforcem a construção sistemática do conhecimento, considerando o pensamento e o raciocínio como predicados mais importantes que o conteúdo curricular específico. Esta visão é predominante nos países do noroeste da Europa, na Escandinávia, Austrália e Coreia (OCDE, 2009d).

Em detrimento a estas, estão as práticas estruturadas, na qual os alunos têm um papel passivo no processo de aprendizagem e o professor é responsável pela *transmissão direta* dos conhecimentos e por fornecer as respostas corretas. Esta perspectiva é prevalente nos países do sudeste da Europa, na Malásia, na Coreia, no México e no Brasil (OCDE, 2009d).

Ainda que em poucas linhas a OCDE diga sugerir que ambas as visões são complementares (OCDE, 2009d), fica evidente pela grande quantidade de abordagens sobre o tema do construtivismo que, de fato, a OCDE apoia a visão construtivista para o ensino. No entanto, esta proposta leva à redução dos conteúdos disciplinares e passa a valorizar mais o aprendizado que o indivíduo realiza por conta própria. Assim, conforme Derisso (2010, p.57) “o resultado que interessa não é a absorção do conhecimento em si, mas a forma como o indivíduo irá utilizar esses conhecimentos na vida prática”. É diante disso que o

autor ressalta que é perfeitamente explicável a valorização excessiva da prática em detrimento dos fundamentos teóricos – históricos, filosóficos, sociológicos e econômicos – nos cursos de formação de professores.

Um dos principais papéis atribuídos aos professores, de acordo com os critérios defendidos pela OCDE (2009b; 2014g) para o trabalho docente, é o de preparar os estudantes de maneira efetiva para as avaliações sistemáticas, realizadas pelos programas nacionais e internacionais.

Oliveira e Araújo (2003, p.12) salientam que os profissionais da educação não são simpáticos a este método, porque não faz parte da história e da cultura educacional dos professores “pensar a qualidade enquanto medida, apesar da importância socialmente atribuída aos exames vestibulares na difusão de certo padrão de qualidade de ensino”.

Marcelo e Vaillant (2009, p.56), destacam as cinco características que se repetem nos professores que obtêm a aprendizagem dos seus alunos: estão comprometidos com os estudantes e a sua aprendizagem, conhecem as matérias que ensinam e como ensiná-las, pensam sistematicamente sobre suas práticas e aprendem pela experiência, estão integrados a uma rede de colaboração; são responsáveis pela gestão e monitoramento da aprendizagem estudantil. Ainda que se possa concordar com as três primeiras, que constitui o fazer docente, as demais expressam claramente as demandas do atual sistema produtivo, que são defendidas pela OCDE.

As informações da pesquisa TALIS vão de encontro a esta concepção, ao sugerir como métodos de avaliação: exames propostos pelo professor, exames padronizados, perguntas individuais durante as aulas, observação por escrito sobre o trabalho dos alunos; autoavaliação e comentários feitos no momento da aula (ESPANHA, 2014).

Freitas (2014) adverte que a ênfase nessa prática dessas avaliações tem como consequência para os professores a permanente competição com os outros da sua categoria, embora, contraditoriamente, a educação proposta pela OCDE seja prevista como uma atividade colaborativa.

A cooperação ou colaboração são termos recorrentes nos documentos educacionais da OCDE, para incentivar sua prática entre professores, os quais devem fazer “parte de uma rede profissional de aprendizagem, com um alto nível de colaboração nas atividades de desenvolvimento profissional e de

práticas compartilhadas” (VIELUF, 2012, p. 82). Também devem ocorrer entre alunos – nas práticas de sala-de-aula – e entre professores e alunos. A colaboração envolve construir uma cultura escolar positiva, benéfica para a aprendizagem, onde alunos, pais e professores estão envolvidos, e a responsabilidade é partilhada e o apoio é mútuo, podendo “trazer um ambiente mais positivo para o comportamento e a aprendizagem do aluno” (OCDE, 2015d, p.4, tradução nossa). Entretanto, esta proposição é, contraditoriamente, inviabilizada em um clima de competição.

Neste sentido, a adesão a este sistema padronizado de avaliação como um dos principais papéis atribuído aos professores, Freitas (2014) adverte sobre a pressão que sofrem para que seus alunos alcancem uma boa colocação nas provas. Os professores trabalham pressionados para garantir que os estudantes tenham um bom desempenho e, em alguns casos, para assegurar que o salário não diminua pela perda da recompensa ou bônus que recebem quando atingem uma boa colocação. O autor também indica que, com este processo, o trabalho do professor é degradado, quando se vê obrigado a separar os “bons” dos “maus” alunos, quando sofre um ataque ao seu protagonismo em sala-de-aula e nas escolas.

Embora as consequências das avaliações padronizadas sejam claramente negativas, em muitos casos, os professores parecem convencidos de que a melhoria das escolas está relacionada com a superação dos padrões externos, ou seja, definidos de cima para baixo, de organizações internacionais para os sistemas de ensino e as escolas. Frequentemente, os professores acreditam que o seu valor é definido quando obtém melhores classificações que os seus colegas, como se o seu conhecimento e a sua prática profissional fossem “redefinidos em função dos resultados obtidos nas provas padronizadas” (SAURA; NAVAS, 2015, p.138).

Um dos maiores enganos dos professores ocorre quando supervalorizam as avaliações, acreditando que são mais autoeficazes por obterem os melhores desempenhos.

Autoeficácia e satisfação profissional são conceitos usados com frequência nos documentos da OCDE, ambos importantes para o sucesso do próprio do professor, mas também relacionados ao desempenho do aluno (OCDE, 2014e).

Esse conceito é definido por Albert Bandura (1986) – autor de referência da OCDE – como um julgamento das próprias capacidades de realizar o seu caminho, a fim de cumprir uma exigência para atingir certo grau de *performance*. É utilizado para explicar fenômenos como a motivação humana, a aprendizagem, a autorregulação e outros conseguimentos concretos dos indivíduos (NAVARRO, 2009).

Bandura desenvolveu uma teoria sobre um mecanismo relacionado ao *self* “que se revelou de alto poder explanatório de sucessos e fracassos” em “condições adversas e, ao mesmo tempo, gerador de estudos de aplicação, particularmente relevantes para o contexto escolar” (BZUNECK, 2000, p.1). É chamada de *teoria social cognitiva* e tem como o seu princípio básico a perspectiva da agência para o autodesenvolvimento e a adaptação do ser humano.

Ser agente significa influenciar o próprio funcionamento e as circunstâncias de vida de modo intencional. Segundo essa visão, as pessoas são auto-organizadas, proativas, auto-reguladas e auto-reflexivas, contribuindo para as circunstâncias de suas vidas, não sendo apenas produtos dessas condições (BANDURA, 2008, p.15).

De acordo com Navarro (2009, p.70, tradução nossa), conforme o conceito de agência, “[...] um fato provocado por alguém com intenção o converte a ser agente dele mesmo. [...] A agência está relacionada ao fato de se atuar intencionalmente, entendendo por intenção uma representação de um curso de ação que vai se realizar no futuro”.

Dentre os mecanismos da agência pessoal são destacadas as crenças que as pessoas têm a respeito de exercer o controle sobre o seu comportamento, denominadas crenças de autoeficácia, as quais constituem o fundamento da agência humana (NAVARRO, 2009). Ou seja, o comportamento tem grande influência sobre a autoeficácia, pois “é uma variável psicológica distinta que vai além dos próprios conhecimentos específicos, das habilidades ou das experiências de realizações anteriores” (BZUNECK, 2000, p.1).

Sendo assim, a autoeficácia “é uma capacidade do ser humano que, junto a outras, é levada a processar cognitivamente a informação de um modo determinado, o que tem consequências muito importantes sobre o seu desempenho pessoal” (NAVARRO, 2009, p.71, tradução nossa).

Conforme o ponto de vista da OCDE, (2009b), a autoeficácia está associada à produtividade e influencia as ações no local de trabalho. É um fator decisivo para que trabalhadores possam se adaptar aos diversos e distintos locais de trabalho, influencia na habilidade de encontrar respostas para lidar com situações inesperadas e a se ajustar a um novo ambiente organizacional. Assim, deve-se investir no desenvolvimento da autoeficácia, por meio de políticas educacionais direcionadas à formação e ao trabalho docente (OCDE, 2009b; 2014e).

Entretanto, a autoeficácia não pode ser medida objetivamente, pois se trata de uma crença que pode ser alterada com a diversidade das experiências e conhecimento. Bzuneck (2000, p.6) explica que ao contrário do que se pensa no senso comum, que os professores são altamente resistentes a mudanças, “suas crenças de eficácia podem oscilar com o tempo e com as situações, não sendo traços ou características estáveis, que possam ser utilizados, por exemplo, como critérios de seleção para o ensino nas escolas”.

Mesmo assim, o reconhecimento público do trabalho docente, além de ter efeito positivo sobre o ânimo dos professores, demonstra melhorar a sua autoeficácia (OCDE, 2009b). Além do reconhecimento público do trabalho do professor, a autoeficácia está relacionada ao grau de confiança dos docentes em relação ao seu trabalho, às práticas pedagógicas inovadoras dos professores, ao desempenho e resultado dos alunos e à satisfação no trabalho (OCDE, 2009b; 2014g).

No entanto, “[...] os professores que se confrontam com uma reduzida estimativa de autoeficácia podem duvidar de si mesmos e preocupar-se com problemas de avaliação na eventualidade dos seus esforços se provarem infrutíferos” (OCDE, 2009c, p.2). Ou seja, os baixos níveis de autoeficácia estão relacionados com aqueles professores que têm problemas com o mau comportamento dos alunos e, por consequência, são vistos como mais pessimistas, mais estressados e com baixos níveis de satisfação profissional. Ou seja, baixa autoeficácia está relacionada com os altos níveis de estresse nos professores, decorrentes, principalmente, dos problemas comportamentais dos estudantes. Aumentando a autoeficácia do professor, há um ligeiro aumento na satisfação profissional, já o oposto é mais difícil que ocorra, ou seja, aumentar a satisfação no trabalho e com ela, a autoeficácia (OCDE, 2014g).

Por exemplo, se um professor gasta uma enorme quantidade de tempo para manter a turma quieta, ou se uma proporção maior de seus alunos tem mau comportamento, esse professor pode se sentir menos confiante na sua habilidade ou menos positivo sobre o seu trabalho (OCDE, 2014g).

Isso porque as crenças de autoeficácia resultam de um processo de autopersuasão, embora sejam “as reais experiências de êxito que propiciam o mais seguro incremento de autoeficácia” (BZUNECK, 2000, p.6) e destas experiências, advém também a satisfação profissional.

De acordo com a OCDE (2014d), a colaboração profissional entre os professores está associada positivamente com a satisfação no trabalho. As relações positivas que os professores desenvolvem em suas escolas podem amortecer o impacto negativo da composição da sala de aula desafiadora. Entretanto, a OCDE também propõe outros elementos que fortalecem uma permanente competitividade no âmbito educacional, principalmente dentro das escolas e do trabalho docente, contraditório a este clima de colaboração a que faz referência – até porque o êxito é sempre julgado externamente, mediante classificação.

Na perspectiva da OCDE, a satisfação profissional do professor está associada à relação professor-aluno, ao comportamento dos estudantes e à sua autonomia dentro da escola. Por isso, os sistemas de ensino são orientados a se concentrarem na melhoria da capacidade dos professores em lidar com os problemas de comportamento dos alunos, para que possam se sentir mais satisfeitos com o seu trabalho e também forneçam uma estrutura de carreira ou progressão mais definida a fim de que os professores possam perceber que estão avançando na carreira e recebam reconhecimento pelo seu progresso (OCDE, 2014e; 2014g).

É recomendado também que capacitem os professores a desempenhar um papel na tomada de decisões dentro da escola; apoiem o desenvolvimento das relações interpessoais no ambiente escolar; instituem um sistema significativo de avaliação e *feedback* com conexões com a prática dos professores; e incentivem a colaboração através das práticas de desenvolvimento profissional em sala de aula (OCDE, 2014g, p.200-202).



Na perspectiva economicista afirmada pela OCDE, a avaliação docente pode ajudar a aumentar a autoeficácia e a satisfação profissional dos professores (OCDE, 2009b; 2013c).

A pesquisa TALIS, por meio dos seus resultados, afirma que a valorização do trabalho e o reconhecimento público podem ter efeitos positivos na moral dos docentes, diante das circunstâncias que enfrentam os professores em algumas escolas. Entretanto, “considera que a imagem transmitida pela mídia sobre a profissão é geralmente depreciativa”. Sendo assim, a OCDE protesta (2010f, p.257):

As contribuições mais significativas dos professores para a sociedade devem ser enaltecidas, e as qualidades inerentes ao magistério – a mais humana das profissões – devem ser amplamente divulgadas junto ao público.

São muitos os discursos que envolvem os professores para a emboscada da avaliação. Este acima é um deles. A OCDE entende que as avaliações ajudam os professores a lidar com a falta de atratividade da profissão, reconhecendo os seus sentimentos sobre o seu trabalho, que não é suficientemente valorizado, sobretudo devido aos baixos salários e à deficiência na manutenção de uma oferta adequada de professores capacitados (SANTIAGO, 2002). Para tanto, propõe que os sistemas de ensino adaptem processos de avaliação docente para conhecer melhor como é desenvolvido o trabalho e difundir as informações positivas a respeito.

Muitos países já vêm introduzindo uma série de mudanças na regulação do trabalho docente, tais como: provas de competência, certificação periódica, orientação e avaliação de desempenho e programas de tutoria no primeiro ano de trabalho (MARCELO; VAILLANT, 2009). É a partir de medidas como estas que a avaliação docente foi insistentemente enfatizada nas pesquisas TALIS 2008 e 2013 e constantemente ressaltada pela OCDE em outros documentos. A este respeito, vale ressaltar alguns aspectos e analisar o discurso de tal ênfase.

O *feedback* é um dos procedimentos de avaliação propostos pela OCDE. Trata-se de um retorno de opinião para medir a quantidade de reconhecimento que um professor recebe pelo seu trabalho (OCDE, 2009b). Deste modo, cabe às escolas proporcionar aos professores um tempo para observar e dar *feedback* aos seus colegas (OCDE, 2014e). Também deve ser considerado

como uma oportunidade de desenvolvimento profissional para todos que participam deste processo, garantindo uma melhoria no salário ou a progressão na carreira (OCDE, 2014e).

Foi diagnosticado que um *feedback* favorável reflete positivamente na crença dos professores sobre a sua própria capacidade de ensinar, pois acabam confiando mais em si mesmos e nas respostas que dão aos desafios do ensino (OCDE, 2009c). No entanto, conforme Bzuneck (2000, p.9) o contrário pode reduzir esta crença:

As interações com colegas que propiciem *feedback* confirmatório aos procedimentos didáticos empregados por algum professor contribuem indiretamente para a crença de eficácia pessoal, enquanto que, em alguns casos, o *feedback* negativo pode reduzir tal crença [...]. Portanto, não é qualquer interação ou colaboração que aumentará o senso de eficácia dos professores; depende altamente de seu conteúdo.

Assim, o processo de *feedback* é um instrumento arriscado, pois pode ocasionar um efeito ainda pior na crença de autoeficácia docente e, conseqüentemente, prejudicar o desempenho do professor.

Marcelo e Vaillant (2009, p.96, tradução nossa) destacam que “a avaliação docente é um processo que requer uma precisa definição de seus modelos, assim como uma adequada sistematização”. A partir da concepção construtivista, foram identificados por estes autores quatro modelos de avaliação docente, os quais foram também valorizados pela pesquisa TALIS, e que reforçam os atributos exigidos do professor pelo sistema econômico, já destacados anteriormente. Estes modelos são apresentados no quadro abaixo (Quadro 5):

#### QUADRO 5: MODELOS POSSÍVEIS DE AVALIAÇÃO

MODELOS POSSÍVEIS DE AVALIAÇÃO	
FOCO DO MODELO	ELEMENTOS A OBSERVAR
Perfil docente	Formação inicial e experiência
Resultados obtidos pelos estudantes	Vínculo com os alunos e com o conhecimento
Comportamentos em sala	Estratégias utilizadas para promover a motivação dos alunos
Práticas reflexivas	Tipo vínculos estabelecidos entre os colegas
Fonte: Marcelo e Vaillant, 2009, p.96, tradução nossa.	

Segundo os resultados TALIS, a prescrição para a criação de programas de avaliação pelos sistemas de ensino em geral, consiste em: 1) estabelecer

caminhos para que os professores recebam *feedback* sobre o seu trabalho; 2) promover a utilização de fontes abrangentes de dados para avaliações de professores; 3) garantir que a avaliação formal do professor alimente o desenvolvimento profissional; 4) estabelecer um quadro global e coerente para a avaliação de professores; e 5) compreender a avaliação de professores como uma ferramenta para melhorar a aprendizagem do aluno (OCDE, 2014g, p.143-144).

Nesta perspectiva, indica os benefícios para os sistemas de ensino quando instituem um eficiente programa de avaliação: melhoria do desempenho individual dos professores em sala de aula (OCDE, 2014g) e da aprendizagem dos alunos (OCDE, 2014g); aumento do foco na qualidade do ensino (OCDE, 2013c), da confiança e da motivação dos professores (OCDE, 2014e); avanços na progressão da carreira docente (OCDE, 2014g) por meio do desenvolvimento profissional (OCDE, 2013c); novos papéis e responsabilidades atribuídos aos professores dentro da sua escola (OCDE, 2014g); e aumento da satisfação profissional (OCDE, 2014e).

Quase todas estas afirmações podem ser válidas, exceto a última, sobre a melhoria da satisfação dos professores com o seu trabalho. Sabe-se que qualquer processo avaliativo rigoroso ao longo do tempo gera estresse devido a permanente sensação de estar competindo com os outros e consigo mesmo. É claro que ocorrerá a melhoria do desempenho individual dos professores, da aprendizagem dos alunos e do ensino, afinal os professores se esforçarão o quanto puderem para obterem a máxima eficácia tendo em vista manter o seu emprego, o qual na mesma medida, com o tempo, se torna insalubre. O aumento de foco na qualidade do ensino e da motivação é necessário para que o professor chegue a tal nível de excelência.

De tal modo, a OCDE (2010g) incentiva que a política para satisfazer e melhorar a motivação profissional dos professores faça o uso adequado da entrega de recompensas por seus esforços, a fim de que estes aperfeiçoem cada vez mais a qualidade do trabalho inovador que desempenham. Ou seja, a proposta de apoio aos professores para a progressão em suas carreiras vem por meio de recompensas e valorização profissional que, ao mesmo tempo, encobre os novos papéis e responsabilidades que devem assumir dentro da sua escola.

Em muitos países, os professores são pagos de acordo com uma escala fixa baseada em seus anos de experiência ou nas suas qualificações acadêmicas. Segundo a OCDE, este sistema não é eficiente, pois não dá aos professores a oportunidade de avançar em suas carreiras da mesma maneira que os demais profissionais, uma vez que o melhor ensino não é igual a mais dinheiro ou melhores oportunidades de carreira (OCDE, 2014e).

A maioria dos professores envolvidos na pesquisa TALIS indicou que os seus colegas mais eficientes não recebem maiores recompensas pelo seu “bom desempenho” com os alunos e, de igual maneira, os que “não se esforçam” não recebem nenhuma sanção pelo seu “mau desempenho”. Os professores também apontaram que suas escolas não oferecem nenhum tipo de recompensa monetária, premiação ou reconhecimento por seus esforços (OCDE, 2009b). Deste modo, a avaliação docente perde a oportunidade de incentivar, reconhecer e premiar os professores por sua competência e alta performance no ensino e também de castigá-los o quanto for passível, quando o contrário ocorre. Além do incentivo às premiações como reconhecimento dos professores mais eficazes e inovadores em seu trabalho, também é estimulado o “castigo” para aqueles que tiverem uma atuação consecutivamente baixa, afinal o trabalho destes professores é valorado e medido por meio de critérios como “premiação” e “recompensa”. É o que se pode perceber na citação abaixo:

Se os professores que são mais eficazes ou mais inovadores não forem reconhecidos, qual é a situação dos professores com performance abaixo da média? Mais de três quartos dos professores da TALIS relataram que os diretores de suas escolas não tomam atitude para alterar a situação monetária de um professor com performance continuamente baixa. Além disso, nem todos os sistemas educacionais dão aos diretores a autoridade para efetuar tais mudanças. Entre os países do TALIS, pouco mais de um quarto dos professores concordaram que em suas escolas os professores seriam demitidos por uma contínua baixa performance. [...] Na maioria dos países, os professores responderam que uma baixa performance constante não leva a demissão (OCDE, 2009b, p.161, tradução nossa).

A OCDE conclui por meio da pesquisa TALIS que para fazer um processo mais justo ao que se refere ao esforço dos professores, é necessário estabelecer ou fortalecer um vínculo entre a avaliação docente e o reconhecimento do seu trabalho por meio de recompensas. Segundo esta proposta, é necessário dar mais a quem faz mais e dar menos a quem faz menos. Mas em um processo meritocrático como este, na escala dos melhores

desempenhos, sempre alguns estarão acima e outros abaixo, os quais estes últimos não recebem nenhum tipo de apoio para que superem esta condição. A solução dada é a perda do emprego, a demissão, devido ao mau desempenho.

Ora, se aos professores lhes parece normal este sistema de avaliação docente que recompensa os melhores e pune os piores, é provável que façam o mesmo com os seus alunos em sua prática docente. Ou seja, os melhores alunos serão premiados e os piores serão marginalizados, tanto na escola quanto na sociedade, infringindo o direito de todos a uma educação de igual qualidade. Além disso, se o professor e a escola que recebem mais recursos por seu bom desempenho têm incentivos e condições de melhorar ainda mais, ao contrário, os piores professores das piores escolas tenderão a comprometer ainda mais negativamente o seu desempenho e os resultados dos seus alunos.

Entende-se que a avaliação docente faz parte de um processo de desenvolvimento profissional que pode ser favorável aos seus sujeitos. No entanto, é necessário repensar quais os mecanismos de avaliação docente de fato consideram as melhorias no ensino com o mesmo peso em que se consideram as melhorias das condições de trabalho do professor. De modo ainda mais importante, vale considerar uma radical mudança na perspectiva em que são vistos os professores e os alunos, o trabalho e o ensino, deixando para trás o critério meritocrático que estimula tão fortemente a competitividade, e a ideia de que existem melhores e piores, bons e maus. Defende-se que qualquer processo de avaliação, seja do aluno ou do professor, deve ser um instrumento que proporcione informações que favoreçam avanços na vida de todos os sujeitos, tendo em vista oferecer as mesmas oportunidades a todos, conforme as suas necessidades, e ao mesmo tempo, favorecer a singularidade de cada um e, sobretudo, a superação das desigualdades, cuja principal origem é de ordem econômica.

Dentre os critérios adotados para o modelo de avaliação docente, proposto pela OCDE, percebe-se que é dada grande importância às práticas pedagógicas inovadoras, tanto nos relatórios TALIS como em outros documentos. É neste sentido que a segunda parte deste trabalho tratará mais enfaticamente de como o termo inovação aparece relacionado ao trabalho docente nesta organização.

## 4 A INOVAÇÃO COMO PROPOSIÇÃO ECONÔMICA

**Como disse Alice para a Rainha Vermelha em  
'Alice do outro lado do espelho', no mundo de  
hoje é preciso correr muito para ficar no mesmo  
lugar.**

**Glauco Arbix**

O modelo econômico capitalista em seu estágio atual valoriza a constante criação de novos processos de inovação para que o sistema produtivo se equilibre e possa encontrar melhores alternativas de acumulação. Sendo assim, a inovação é uma categoria determinante da economia capitalista.

Foi a partir de meados do século XIX que se se iniciaram estudos que possibilitaram que a inovação se convertesse em elemento determinante do sistema capitalista. No final deste século, Karl Marx já questionava as mudanças tecnológicas no setor produtivo e a dinâmica do capitalismo, e décadas mais tarde estes questionamentos levariam à definição da teoria econômica da inovação de Joseph Alois Schumpeter.

O capitalismo na atualidade se encontra marcado pelo fenômeno da globalização e a inovação, sendo este segundo um conceito que se apresenta como mais uma ferramenta para a manutenção do sistema produtivo, atuando por meio da criação, aplicação e difusão do conhecimento.

As organizações internacionais exercem um papel fundamental em difundir as determinações para a inovação nas políticas nacionais. A OCDE é, dentre estas agências, a que tem máxima envergadura para desenvolver tal papel, na qual atualmente tem a inovação como uma das áreas de atuação fundamental.

Deste modo, este capítulo buscará contextualizar e fundamentar o conceito de inovação, principalmente no âmbito do atual estágio do capitalismo, e a atuação da OCDE neste setor.

## 4.1 A TEORIA DA INOVAÇÃO SEGUNDO SCHUMPETER

Tanto Marx como Schumpeter estudaram intensamente a história do pensamento econômico e a consideraram na elaboração de suas teorias sobre as transformações ocorridas no processo de transformação tecnológica. Marx com seus estudos sobre a dinâmica do capitalismo e o seu enfrentamento às rigorosas teorias econômicas, definiram o cenário da economia do final do século XIX. Este contexto e a obra de Marx influenciaram fortemente a obra de Schumpeter.

Schumpeter foi o economista que pela primeira vez desenvolveu uma teoria sobre inovação no campo econômico. Os primeiros estudos a respeito deste tema foram expressos em seu livro *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*, de 1911, onde estabeleceu os fundamentos da inovação enquanto princípio econômico, tais como, empreendedorismo, crédito, lucro, concorrência, consumo, destruição criativa, desenvolvimento, etc.

### 4.1.1 O processo de mudança tecnológica para Marx e o surgimento da inovação para Schumpeter

O processo de mudança tecnológica, que é condição básica para o desenvolvimento do modo de produção capitalista, foi fundamentado por Marx, do ponto de vista da crítica desse modelo. Schumpeter retoma esses fundamentos, colocando-os, porém, a serviço do sistema com a intenção de torná-lo mais dinâmico. Desse modo, o conceito de inovação criado por Schumpeter surge da inversão de sentido da crítica de Marx.

Em meio às mudanças econômicas, sociais e políticas do capitalismo, os estudos sobre a inovação foram se ampliando na mesma medida em que a tecnologia foi se expandindo, uma vez que as transformações do sistema capitalista, em sentido mais amplo, foram de ordem tecnológica e social (DESAI, 2001).

Ondas sucessivas de inovações, a começar pela máquina a vapor e o aproveitamento de energia do vapor nas ferrovias, as siderurgias e as indústrias elétricas, a revolução química que atingiu tanto a agricultura como a indústria, os navios a vapor, bem como as recentes invenções do radar e da eletrônica, modificaram o capitalismo em termos das imposições de limites ao capital individual, das possibilidades de controle e de suas

proporções de alcance. Simultaneamente, as lutas políticas e sociais para a ampliação do direito de voto e dos direitos políticos, como a liberdade de manifestação e de reunião e a liberdade da consciência, modificaram o contexto legislativo e administrativo que o capitalismo funciona (DESAI, 2001, p.53).

Durante muito tempo se explorou o *comportamento dos mercados*, os *avanços mecânicos*, a *acumulação do capital*, conceitos mais amplos, sob os quais a inovação, por vezes, está camuflada (MARTÍN, 2008). De tal modo, antes do século XIX a inovação ainda não era objeto de teorização. Até então, os estudos econômicos propostos não tinham a intensão de compreender a dinâmica do processo de mudança tecnológica e, conseqüentemente, da inovação. Expressavam mais a defesa de uma economia marcada pela livre concorrência, pela propriedade privada e algumas incursões sobre desenvolvimento das forças produtivas.

Foi a partir dos trabalhos de Karl Marx, na segunda metade do XIX, e de Joseph Schumpeter, na primeira metade do século XX, que foram estudados com maior profundidade, temas como a tecnologia, a mecanização e os impactos destes processos na sociedade e no desenvolvimento econômico.

Marx atentou-se para as conseqüências e os impactos gerais da mecanização na força de trabalho, enfatizando os efeitos econômicos e sociais das inovações do processo de produção. Mas, não foi otimista sobre as implicações destas nas condições de trabalho (MARX, 1994; 2011), pois acreditava que somente quando os produtores diretos tivessem o controle do próprio destino de seus produtos, poder-se-ia usufruir do reino da liberdade social (HARVEY, 2006).

Para Marx e Engels (1998), a classe dominante é responsável pelas constantes revoluções das relações de produção, seja pelo internacionalismo do mercado mundial, seja pela exploração do consumo. Em *O Manifesto Comunista* (MARX; ENGELS, 1998) enfatizam que, no modo de produção capitalista, as inovações propostas pela burguesia destroem o consolidado, assim:

Tudo que é sólido desmancha-se no ar, tudo que é sagrado, é profanado, e os homens são por fim compelidos a enfrentar de modo sensato suas condições reais de vida e suas relações com seus semelhantes (MARX; ENGELS, 1998, p. 14).

Esta citação embasa o conceito de destruição criativa, que mais tarde foi nominado e defendido por Schumpeter. Para este autor (1961), o capitalismo é um processo constante de inovação e destruição criativa, importante elemento para a obtenção de uma vantagem competitiva, a qual promove o desenvolvimento



econômico, ou seja, parte fundamental do processo de transformação do sistema produtivo.

Todavia, a influência de Marx na teoria de Schumpeter, se deu às avessas. Ao contrário de Marx, Schumpeter se concentrou nos efeitos positivos das inovações para o desenvolvimento econômico, fortalecendo também os estudos sobre o papel da empresa e dos empreendedores neste processo. Para Schumpeter, os capitalistas eram os empreendedores inovadores, os heróis do desenvolvimento econômico. Para Marx, “os empresários aparecem como efetivos agentes do crescimento econômico, mas ainda assim na condição de capitalistas exploradores” (Mc CRAW, 2012, p.569).

No livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, editado pela primeira vez em 1942, Schumpeter (1961) apresenta uma releitura da *doutrina marxista*, a fim de compreender, analisar e fazer crítica aos princípios marxistas.

A maior parte das criações da inteligência ou da fantasia desaparece para sempre, em espaço de tempo que pode variar de uma hora a uma geração. Com outras, porém, tal não acontece. Sofrem eclipses, é certo. Mas ressurgem. E ressurgem, não como elementos irreconhecíveis da herança cultural, mas com roupagens e cicatrizes próprias, que podem ser vistas e tocadas. A estas podemos denominar de grandes, e não equivale a subestimar, unir a grandeza à vitalidade. Tomada em tal sentido, é, sem dúvida, a expressão que bem se aplica à mensagem de Marx. Há, ainda, uma vantagem em definir a grandeza pelo renascimento: a mensagem ressurgue independentemente de nosso amor ou ódio. Não precisamos exigir que toda grande realização seja, necessariamente, fonte de luz, ou perfeita em seus pormenores e objetivos fundamentais. Ao contrário, podemos aceitá-la como um poder das trevas. Podemos achá-la fundamentalmente errada, ou não concordar com ela em numerosos pontos. No caso do sistema marxista, tal julgamento contrário ou mesmo refutação correta, por seu próprio malogro em feri-lo fatalmente, serve apenas para provar a força de sua estrutura (SCHUMPETER, 1961, p.22).

Nesta obra, ao contrário de Marx, Schumpeter defende que o processo capitalista eleva o padrão de vida das massas progressivamente e por meio de seu próprio mecanismo. Assim,

A roupa barata, o algodão e o tecido de raion barato, os calçados, os automóveis e assim por diante é que constituem a típica conquista da produção capitalista, e não via de regra, os aperfeiçoamentos de grande importância para o homem rico. A rainha Elizabeth tinha meias de seda (no século XVI). A realização capitalista característica não consiste em proporcionar mais meias de seda para rainhas, mas em pô-las ao alcance das operárias, em troca de um esforço cada vez menor no trabalho (SCHUMPETER, 1961, p. 92-93).

Apesar da incompatibilidade na perspectiva do método e da contrariedade de Schumpeter aos princípios marxistas, *Capitalismo, Socialismo e Democracia* traz uma previsão de que o socialismo venceria o capitalismo, ou seja, o primeiro seria mais eficiente que o segundo, e este seria um fato inevitável:

Procuramos demonstrar que uma forma socialista de sociedade surgirá inevitavelmente da decomposição, igualmente inevitável, da sociedade capitalista. Muitos leitores se perguntarão por que julgamos necessária análise tão trabalhosa e complexa para provar aquilo que se transforma rapidamente em opinião geral, até mesmo entre os conservadores. A razão é que, embora a maioria de nós concorde quanto aos resultados, não concorda quanto à natureza do processo que está matando o capitalismo e ao significado exato que devemos dar à palavra *inevitável*<sup>68</sup>. Acreditando que está errada a maioria dos argumentos oferecidos, ao longo de linhas marxistas ou mais populares, consideramos um dever enfrentar, e convidar o leitor a enfrentar conosco, as numerosas dificuldades que levariam à nossa paradoxal conclusão: o capitalismo está sendo liquidado pelos seus próprios méritos (SCHUMPETER, 1961, p.8).

Os méritos, a que Schumpeter se refere, estão relacionados à substituição do empresário individual pelo sucesso das grandes empresas; à incapacidade da burguesia para governar com eficiência as crises e suas instituições básicas, a propriedade privada e, principalmente, o livre contrato; e à proteção dos interesses políticos dos agitadores sociais, dos sentimentos anti-capitalistas, aliados da classe operária e a desintegração da família burguesa (SANCHÉZ-ANCOCHEA, 2005).

Conforme Sánchez-Ancochea (2005, p.85), o socialismo a que Schumpeter se refere não deve ser visto em termos marxistas, mas sim “*como una forma de capitalismo corporativo altamente institucionalizado, donde la toma de decisiones se concentra en la burocracia pública y privada*”. O socialismo, a que Schumpeter se refere, teria como finalidade eliminar as incertezas econômicas, próprias do capitalismo, e ainda, “*reducir el exceso de capacidad productiva y la magnitud de los ciclos económicos (pues el progreso económico estaría planificado), y a que el progreso tecnológico se difundiera a un ritmo mayor*” (SANCHÉZ-ANCOCHEA, 2005, p.85). Vale dizer que:

*Schumpeter pensaba que en el socialismo no habría un Estado como tal, pues esta institución es una creación del capitalismo que se define en oposición al sector privado. No obstante, es importante insistir en que algunas de las ventajas que atribuyó al socialismo también se podrían aplicar a ciertos sectores públicos (cuando se dedican a promover el crecimiento) en un sistema capitalista* (SANCHÉZ-ANCOCHEA, 2005, p.86).

---

<sup>68</sup> Grifo no original.

De todo modo, segundo Schumpeter, o impulso fundamental que ainda põe e mantém em funcionamento o processo evolutivo do capitalismo são os “novos bens de consumo, dos novos métodos de produção ou transporte, dos novos mercados e das novas formas de organização industrial criadas pela empresa capitalista” (SCHUMPETER, 1961, p.110).

Assim, o estudo de Marx sobre a mecanização do trabalho possibilitou que Schumpeter desenvolvesse a sua teoria da inovação, categoria econômica pela primeira vez fundamentada, tornando-se uma proposição que é até hoje constantemente atualizada por novos estudos econômicos (SCHUMPETER, 1982).

Schumpeter, assim como Adam Smith, defendia as virtudes do mercado, embora acreditasse que a Escola Clássica deste fosse limitada na sua visão sobre o capitalismo de sua época (Mc CRAW, 2012). Mas, ainda que tivesse investigado a inovação antes da primeira metade do século XX, as ideias de Schumpeter não chegaram a influenciar, definitivamente, o pensamento dominante de sua época. Somente a partir das mudanças no modo de produção no final do século XX é que a teoria schumpeteriana é retomada.

Além de Marx e de Adam Smith, a doutrina chamada de *marginalismo* exerceu forte influência sobre a teoria da inovação de Schumpeter. Esta doutrina foi defendida por três economistas proeminentes do final do século XIX: León Walras (1834-1910), William Stanley Jevons (1835-1882) e Carl Menger (1840-1921), este último professor e colega de trabalho de Schumpeter. O marginalismo surgiu em um momento propício para a reflexão sobre o capitalismo industrial, e assim, teorias de valor, preços, custos de produção, relação entre consumidores e produtores foram assuntos que passaram a ser analisados sob outra perspectiva da economia, além de terem agregado a percepção psicológica em sua análise das preferências dos consumidores. As pesquisas da teoria marginalista tratam da otimização das escolhas feitas por consumidores em matéria de bens de consumo e produtores acerca dos métodos de produção (Mc CRAW, 2012).

Assim, o livro de Schumpeter *Teoria do Desenvolvimento Econômico* (1982), publicado pela primeira vez em 1911, apresenta uma análise do processo capitalista, propondo que o modelo de desenvolvimento econômico é baseado no crédito e sujeito, em última instância, à inovação, introdução e difusão de novas invenções, que ocasionam mudanças estruturais.

A partir destes pressupostos, a inovação enquanto um dos conceitos fundamentais da economia no estágio atual do capitalismo, deverá ser aprofundada a seguir, sobretudo, no que diz respeito a teoria de inovação de Schumpeter,.

#### 4.1.2 Satisfação das necessidades, consumo e produção

Os conceitos relacionados em geral ao processo social, e de modo específico aos fatos econômicos e sociais, tratam amplamente das relações de produção e consumo. Schumpeter (1982) defende que um fato nunca é puro ou exclusivamente econômico, pois sempre existem outros aspectos que, em geral, são mais importantes. No entanto, existem motivos estritamente econômicos que determinam a ação de ‘forças econômicas’.

Não há relação entre a importância de um fato para o bem estar da humanidade e sua importância dentro do empenho da exploração da teoria econômica. (...) Os fatos da organização social não se situam na mesma classe. No entanto, são equivalentes aos fatos técnicos no sentido de que estão fora do domínio da teoria econômica e são para elas meros ‘dados’. Neste sentido, no grande curso do processo social, “a mão classificadora” do investidor extrai artificialmente os fatos econômicos (SCHUMPETER, 1982, p. 9).

De tal modo, as necessidades, que nem sempre são de natureza econômica, movimentam a produção e o consumo, e por consequência, fomentam o princípio da inovação. Em geral, a necessidade é o princípio do consumo e, por consequência, da produção. O homem tem necessidades próprias da condição humana, as quais exigem um objeto que as satisfaçam: “necessidade é sempre a necessidade de um objeto” e que conduz o homem “para o objeto, no qual busca aplacar e exteriorizar as forças naturais de seu ser” (VÁZQUEZ, 1978, p.65).

As necessidades também podem ser criadas pelo processo econômico, o qual as cria, as alimenta e as manipula com vistas à acumulação de riquezas de outros. A questão que se estabelece a partir desta perspectiva é: de que modo se dá a relação entre as necessidades humanas, sua satisfação, a produção e o consumo no processo econômico, estabelecendo condições favoráveis para o movimento da inovação?

Na tentativa de responder a esta questão, primeiramente será analisado, por um lado, o processo da necessidade e sua satisfação dentro do modo de produção capitalista, a partir da perspectiva crítica de Marx (2010, 2011) e outros autores de

fundamentação marxista como Vazquez (1978), Heller (1978) e Harvey (2006). Por outro lado, é necessário apreciar e analisar o processo da necessidade e sua satisfação como consumo, a partir da visão de Schumpeter (1982), entendimento que fundamenta a sua concepção de inovação.

Do ponto de vista de Marx, o homem – como ser natural humano – busca satisfazer, primeiro, suas necessidades naturais, depois aquelas criadas por ele, a partir de suas relações com o mundo (MARX, 2010).

Cada uma das suas relações humanas com o mundo, ver, ouvir, cheirar, degustar, sentir, pensar, intuir, perceber, querer, ser ativo, amar, enfim, todos os órgãos da sua individualidade, assim como os órgãos que são imediatamente em sua forma como órgãos comunitários, são no seu comportamento objetivo ou no seu comportamento para com o objeto a apropriação do mesmo, a apropriação da efetividade humana, seu comportamento para com o objeto é o acionamento da atividade humana (MARX, 2010, p. 108).

Essas relações só ocorrem de forma externa ao homem, o qual tem, na sua essência, a busca da superação e o domínio da natureza e de si mesmo, para satisfazer tais necessidades. No entanto, ainda que o homem não seja somente um ser natural, sua natureza consiste em certa passividade em relação às suas necessidades.

Os objetos naturais de suas necessidades naturais existem fora independentemente dele, isto é, não foram criados por ele; isto implica numa passividade, numa dependência do sujeito com relação ao objeto, pois são para eles objetos essenciais (VÁZQUEZ, 1978, p.65).

Na medida em que o homem vai suprindo as suas necessidades, outras vão surgindo no ímpeto de serem saciadas, e é por meio deste processo que se torna mais humano:

Como ser natural humano, o homem continua vivendo sob o império da necessidade; mais precisamente, quanto mais humano, mais se torna necessitado, isto é, mais se amplia o círculo das necessidades humanas (VÁZQUEZ, 1978, p.66).

De acordo com Heller (1978), a satisfação destas necessidades pode se dar por meio de objetos dados pela própria natureza, pela ação do homem sobre o seu meio, como pode ser saciada através de objetos alheios ao homem, realizados pela força humana estranha a este homem, e assim:

*Para poder analizar las categorías económicas del capitalismo como categorías de necesidades alienadas [...], debe instituirse la categoría positiva del valor del 'sistema de las necesidades no alienadas', cuya*

*completa expansión y realización queda situada por nosotros en un futuro en el cual la economía estará también subordinada a ese sistema de necesidades 'humano' (HELLER, 1978, p.26).*

A propriedade privada enquanto objeto da satisfação de uma necessidade é também a expressão do sensível humano, contudo, neste caso, o homem torna necessário um objeto estranho e não humano a exteriorização da vida, ou seja, o objeto de satisfação foi criado por uma necessidade estranha a ele. É neste sentido que Marx salienta que:

A propriedade privada nos fez tão cretinos e unilaterais que um objeto somente é o nosso [objeto] se o temos, portanto, quando existe para nós como capital ou é por nós imediatamente possuído, comido, bebido, trazido em nosso corpo, habitado por nós, enfim, usado (MARX, 2010, p.108).

Sobretudo, destaca que:

[...] a apropriação sensível da essência e da vida humana, do ser humano objetivo, da obra humana para e pelo homem, não pode ser apreendida apenas no sentido da fruição imediata, unilateral, não somente no sentido da posse, no sentido do ter. [...] o homem se apropria da sua essência omnilateral de uma maneira omnilateral, portanto como um homem total (MARX, 2010, p. 108).

A redução e a homogeneização das necessidades são formas significativas do empobrecimento destas e explicam que *“la necesidad de tener es a la que reducen todas las necesidades y la que las convierte en homogéneas”* (HELLER, 1978, p.64-65). Estas formas de empobrecimento das necessidades caracterizam tanto a classe dominante, quanto a classe trabalhadora, mas não de igual modo. O “ter” para a classe dominante tem sentido essencial de “possuir”; para a classe trabalhadora também, mas de modo restrito, pois, primeiramente, está relacionado à manutenção da vida.

Sob esta perspectiva, Marx (2011) toma a produção como meio pelo qual a sociedade elabora e configura os produtos de acordo com as necessidades humanas, ou seja, cria objetos conforme as necessidades e assim: “quando se fala de produção, sempre se está falando de produção em um determinado estágio de desenvolvimento social – da produção de indivíduos sociais” (MARX, 2011, p.41). É por meio desta premissa que o capitalismo promove a cultura do consumismo, com diferentes estratégias a cada tempo ou etapas do sistema e sempre se utilizou da produção de necessidades, para manter nos mercados de consumo uma demanda capaz de conservar a lucratividade.

David Harvey (2006) ressalta que os capitalistas se apressam para explorar tais possibilidades:

São abertas novas linhas de produto, o que significa a criação de novos desejos e necessidades. Os capitalistas são obrigados a redobrar seus esforços para criar novas necessidades nos outros, enfatizando o cultivo de apetites imaginários e o papel da fantasia, do capricho e do impulso. O resultado é a exacerbação da insegurança e da instabilidade, na medida em que massas de capital e de trabalho vão sendo transferidas entre linhas de produção, deixando setores inteiros devastados, enquanto o fluxo perpétuo de desejos, gostos e necessidades do consumidor se torna um foco permanente na incerteza e de luta (HARVEY, 2006, p. 103).

Esta é uma boa justificativa para a criação e o estabelecimento do conceito de inovação na economia, por meio dos setores produtivos, de serviços e de educação, por exemplo.

Sob o ponto de vista de Schumpeter (1982), para compreender o processo da necessidade e sua satisfação como consumo, é necessário distinguir os valores individuais dos valores econômicos. Segundo o autor, os primeiros são determinados pelas necessidades individuais e expressam sua relação com o mundo, seu modo de pensar, seus hábitos, suas necessidades, etc. Estes estão inter-relacionados com os valores econômicos, que não são independentes, mas se condicionam mutuamente, de modo a atuar um sobre o outro mediante a relação de troca, os quais constituem um sistema que influencia e é influenciado por todos os valores individuais de cada pessoa.

Sob esta ótica, isto explica que o consumo está baseado em um sistema de valores individuais e econômicos, chamado de *sistema social de valores*, o qual reflete as condições de vida de uma sociedade e demonstra uma forte estabilidade indispensável para o comportamento econômico dos indivíduos. É deste modo que a produção dos bens gera um comportamento de consumo, que resulta em um fato social (SCHUMPETER, 1982).

Vale enfatizar que, para Schumpeter (1982, p.31), o indivíduo...

[...] nunca é igualmente consciente de todas as partes desse sistema de valores; antes pelo contrário, em qualquer momento a maior parte deste permanece abaixo do limiar de sua consciência.

O indivíduo só exerce influência no processo econômico enquanto consumidor, ou seja, na medida em que expressa uma demanda de mercado, e assim, não altera a produção de modo espontâneo, bem como a espontaneidade de suas necessidades, em geral, é pequena. Todavia, quando surgem novas

necessidades de modo espontâneo nos consumidores, o aparato produtivo se modifica para a realização de um novo produto. Deste modo,

Qualquer indivíduo pode agir, de fato, de maneira diferente ao nosso modo de ver; mas na medida em que as mudanças resultam simplesmente da pressão da necessidade objetiva, qualquer papel criativo fica ausente do sistema econômico. Se o indivíduo age diferentemente, então aparecem fenômenos essencialmente diferentes (SCHUMPETER, 1982, p. 21).

Mesmo quando a estabilidade do processo de consumo é interrompida permanece alguma continuidade, já que, no caso de alteração das condições externas, o sistema produtivo se adapta às novas condições.

Na perspectiva do *empreendedor*, quando ocorrem mudanças espontâneas e descontínuas nas necessidades dos consumidores, trata-se de uma oportunidade para adaptações na produção. Por outro lado, as necessidades não satisfeitas, não são desprovidas de significado, pelo contrário, há um movimento incessante do mercado para a satisfação dessas necessidades e, ainda: “quanto mais uma necessidade particular é satisfeita, menor a intensidade do desejo por mais satisfação desse tipo, por isso menor é o incremento da satisfação alcançada com a produção adicional” (SCHUMPETER, 1982, p. 24).

Schumpeter defende então, que a produção tem o propósito único de servir ao consumo:

Obviamente não se requer nenhum argumento para provar que deva ser determinante para o “o que” e o ‘porquê’ da produção dentro do quadro dos meios dados e das necessidades objetivas. Esse propósito só pode ser a criação de coisas úteis ou objetos de consumo. Numa economia que não seja de trocas só pode tratar-se de utilidades para o consumo dentro do sistema. Nesse caso, todo o indivíduo produz diretamente para o consumo, ou seja, para satisfazer suas necessidades. (...) A produção segue as necessidades; é, por assim dizer, puxada por elas. Mas o mesmo é perfeitamente válido, *mutatis mutantis*, para uma economia de troca (1982, p. 14-15).

Consequentemente, para Schumpeter (1982), o processo econômico se compõe a partir de dois fatores decisivos: as condições externas dadas e as necessidades do indivíduo, as quais são determinadas por seu caráter e intensidade. Assim, “a atividade econômica pode ter qualquer motivo, até mesmo espiritual, mas seu significado é sempre a satisfação das necessidades” (SCHUMPETER, 1982, p. 14), a qual impulsiona o consumo, que impulsiona a inovação, que impulsiona a produção. Entretanto, por muitas vezes, a partir de crises no sistema produtivo, o processo se inverte, e neste caso, por meio da



inovação, o mercado cria uma nova necessidade, a qual impulsiona o consumo, que impulsiona uma nova produção e a sua continuidade.

Esse processo, denominado *fluxo circular*, trabalha com a projeção da futura satisfação de necessidades e é dependente da posse dos meios de produção, tanto quanto da posterior posse do produto. De acordo com a perspectiva de Schumpeter, toda atividade econômica se repete continuamente, de modo que em cada período econômico todos vivem de bens produzidos no período anterior.

A situação econômica dada em qualquer momento pode ser entendida a partir da satisfação das necessidades, todavia no caso das inovações no sistema econômico, isto não ocorre. O produtor é quem inicia a mudança econômica e os consumidores são educados a querer coisas novas ou que se diferenciem das que têm o hábito de usar.

Portanto, apesar de ser permissível e até necessário considerar as necessidades dos consumidores como uma força independente e, de fato, fundamental na teoria do fluxo circular, devemos tomar uma atitude diferente quando analisamos a mudança (SCHUMPETER, 1982, p. 48).

Segundo Schumpeter (1982), a partir de ajustes contínuos, com o tempo, por etapas e a partir das combinações dos materiais e das forças produtivas já realizadas, é possível que ocorram novas combinações, as quais certamente ocasionarão mudanças, com a intenção de crescimento econômico. Contudo, para o autor, crescimento não significa desenvolvimento econômico, bem como as mudanças nem sempre se constituem em inovação.

#### 4.1.3 Inovação e destruição criativa

Schumpeter afirma que o sistema capitalista tem um caráter econômico evolutivo, o qual ocorre a partir de inovações que são o impulso fundamental do processo econômico:

O impulso fundamental que põe e mantém em funcionamento a máquina capitalista procede dos novos bens de consumo, dos novos métodos de produção ou transporte, dos novos mercados e das novas formas de organização industrial criadas pela empresa capitalista (SCHUMPETER, 1961, p. 110).

De acordo com Schumpeter (1982) inovação é nova combinação descontínua dos materiais e das forças produtivas, definidas em cinco tipos:

- 1) introdução de um novo bem ou de uma nova qualidade de um bem;
- 2) introdução de um novo método de produção ou em uma nova maneira de dirigir comercialmente uma mercadoria;
- 3) abertura de um novo mercado, em que o ramo particular da indústria em questão não tenha entrado;
- 4) nova fonte de oferta de matérias primas ou de bens semimanufaturados;
- 5) promoção de uma nova organização de uma indústria qualquer.

A realização de inovações depende do comando dos meios de produção, que para tanto, apresenta duas particularidades. A primeira é que as inovações estão materializadas em empresas novas que, de modo geral, não surgem das antigas, mas começam a realizar novas combinações, ao lado de uma concorrente a fim de eliminá-las<sup>69</sup>. A segunda particularidade para a realização de inovações, conforme Schumpeter (1982), é que sempre haverá trabalhadores desempregados, matérias-primas não vendidas, capacidade produtiva não utilizada; independente de estas serem consequências de *eventos não-econômicos* (como as guerras) ou próprios do desenvolvimento.

A introdução de inovações nas empresas são formas de assegurar custos menores em relação ao dos concorrentes, ou produtos novos e diferenciados, que lhes garantam uma posição vantajosa no mercado.

Schumpeter (1982) propôs ao menos três etapas básicas para o processo de inovação. A primeira etapa é a invenção, o resultado de um processo de descoberta, de princípios técnicos novos, potencialmente abertos para exploração comercial, mas que, necessariamente, não foi realizada. A segunda, é a inovação em si, é o processo de desenvolvimento ou uma invenção na sua forma basicamente comercial. E a terceira, é a difusão, que é a expansão de uma inovação em uso comercial, ou seja, como os novos produtos e processos são disseminados pelos mercados potenciais.

Para Schumpeter, a resistência do meio social em aceitar o novo e a reação contra aquele que deseja fazer algo novo, apresentam-se como dificuldades para se constituir a inovação:

---

<sup>69</sup> Como por exemplo: “[do] processo pelo qual os indivíduos e famílias ascendem e decaem econômica e socialmente e que é peculiar a essa forma de organização, assim como toda uma série de outros fenômenos do ciclo econômico, do mecanismo da formação de fortunas privadas” (SCHUMPETER, 1982, p. 49).

Em questões econômicas essa resistência se manifesta antes de tudo nos grupos ameaçados pela inovação, depois na dificuldade para encontrar a cooperação necessária, finalmente na dificuldade para conquistar os consumidores (SCHUMPETER, 1982, p.61).

Para justificar este processo que permite a renovação do capitalismo, articulado ao conceito de inovação, está o termo *destruição criativa*, usado pela primeira vez por Schumpeter em 1942 “para se referir à maneira como os produtos e métodos capitalistas inovadores estão constantemente tomando lugar dos antigos” (Mc CRAW, 2012, p.15).

A destruição criativa parte do princípio de que a inovação – expressa na introdução de novos produtos, abertura de novos mercados, mudanças na organização industrial, admissão de um novo método de produção, nova fonte de oferta de matérias primas ou de bens semimanufaturados – quando lançada no mercado, ainda que motive a sua renovação, gera concorrência e instabilidade no sistema capitalista. Para tanto, é necessário sucatear as velhas tecnologias e tomar o mercado das empresas que não se mostrarem capazes de se inserir neste processo. De tal modo, o capitalismo deve ser tratado como um processo evolutivo, não linear, impulsionado pela destruição criativa, também expressa por meio das crises (SCHUMPETER, 1961).

Para Schumpeter (1961), a destruição criativa caracteriza e define o capitalismo, no qual a sua essência é, portanto, a destruição do velho, que é substituído pelo novo.

Neste sentido, Gonçalves (1984) destaca que:

Na fase competitiva do capitalismo, até o final do século XIX, este processo derivou-se de inovações realizadas por novas firmas, que substituíram antigas firmas, sob liderança do empresário, enquanto que no capitalismo monopolista contemporâneo as inovações são principalmente realizadas pelas grandes firmas (GONÇALVES, 1984, p.6).

Harvey (2006, p.102) em uma abordagem crítica, destaca que por consequência “a inovação exacerba a instabilidade e a insegurança, tornando-se, no final, a principal força que leva o capitalismo a periódicos paroxismos de crise”. Destaca ainda que estes efeitos causados pela inovação são propagados para a indústria, que também passa por períodos de “atividades moderadas, prosperidade, excesso de produção, crise e estagnação”, como também se propagam para a vida em geral.

Schumpeter (1961) explica que, historicamente, o processo da destruição criativa sempre esteve na base capitalismo, desde o seu princípio. O capitalismo destruiu, primeiramente, o sistema institucional do mundo feudal (o castelo, a aldeia e a corporação de artesãos), ou fez o possível para destruir. Vale ressaltar o que Schumpeter escreve a respeito deste processo:

O mundo artesão foi destruído principalmente pelos efeitos automáticos da concorrência desfechada pelo empresário capitalista. A ação política, visando à eliminação de organizações e regimes atrofiados, produziu resultados apenas nominais. O mundo do senhor feudal e do camponês sucumbiu primariamente sob os efeitos da ação política e, em alguns casos, revolucionária, limitando-se o capitalismo a dirigir as transformações adaptáveis, digamos, do sistema agrícola feudal alemão, para as unidades de produção agrícola de larga escala. Mas juntamente com essas revoluções industriais e camponesas ocorreu uma mudança não menos revolucionária na atitude habitual das autoridades legislativas e da opinião pública. Juntamente com a velha organização econômica desapareceram os privilégios econômicos e políticos de classes e grupos que outrora nele desempenhavam papel de destaque, particularmente as isenções de impostos e prerrogativas políticas da nobreza latifundiária, gentis-homens e clero (SCHUMPETER, 1961, p.169).

Os efeitos econômicos causaram “o rompimento de muitas cadeias e a demolição de outras tantas barreiras para a burguesia”. Os efeitos políticos se deram em relação “a substituição de uma ordem na qual o burguês era súdito humilde por outra mais coerente com sua mente racionalista e interesses imediatos”. (SCHUMPETER, 1961, p.169-170).

Desse modo, o processo capitalista mina as suas próprias bases em nome da destruição criativa, bem como o fez com o conjunto de instituições da sociedade feudal. Schumpeter (1961, p.174) ainda salienta que “ao subverter a ordem pré-capitalista da sociedade, o capitalismo derrubou não apenas barreiras que lhe impediam o progresso, mas também as escoras que lhe impediam o colapso”.

Harvey (2006) defende a destruição criativa como um fenômeno que registra a modernidade e, em si, a oposição entre o efêmero e o eterno:

Se o modernista tem que destruir para criar, a única maneira de representar verdades eternas é um processo de destruição passível de, no final, destruir ele mesmo essas verdades. E, no entanto, somos forçados, se buscamos o eterno e imutável, a tentar e a deixar a nossa marca no caótico, no efêmero e no fragmentário (HARVEY, 2006, p.26).

É esta imagem da destruição criativa que Schumpeter usou para compreender os processos do desenvolvimento capitalista, condição essencial da modernidade. O processo incessante de destruição do velho e criação do novo, que

revoluciona a estrutura da economia interna, é o fato essencial do capitalismo desde o seu início. Portanto, “o efeito da inovação contínua é, no entanto, desvalorizar, senão destruir, investimentos e habilidades de trabalhos passados” (HARVEY, 2006, p. 102). Harvey também destaca que, com a inovação contínua surge um novo modelo de trabalhador: o trabalhador consumidor (HARVEY, 2006).

Schumpeter (1961) sinaliza que Marx tinha razão quanto à destruição causada pelo processo capitalista, que:

[...] solapa inevitavelmente a base econômica do pequeno produtor e comerciante. [...] O efeito que teve sobre as camadas pré-capitalistas repete-se, através do mesmo mecanismo competitivo, na camada mais baixa da indústria capitalista (SCHUMPETER, 1961, p.175).

Na medida em que as inovações são introduzidas e absorvidas pelo mercado e seu consumo se generaliza, a economia passa do período de prosperidade para o período de recessão. Todavia, é justamente neste período que há a incorporação da novidade aos hábitos de consumo da população.

A partir da inovação, Schumpeter (1982, p.89) pondera que:

O resultado final deve ser uma nova posição de equilíbrio, na qual, com os novos dados, reine novamente a lei do custo, de modo que os preços dos produtos agora sejam de novo iguais aos salários e rendas dos serviços do trabalho e da terra que ainda devem colaborar com os teares para que o produto possa vir a existir. O incentivo a produzir mais e mais produtos não cessará antes que se alcance essa condição, nem antes que o preço caia como resultado do crescimento da oferta.

A condição de livre acesso a uma nova esfera de atividade não é possível, tal como a introdução de novos métodos de produção e novas mercadorias em condições de perfeita e imediata concorrência, também não é. Ou seja, “o progresso econômico é incompatível com a concorrência perfeita”, a qual...

[...] desaparece, e sempre desapareceu, em todos os casos em que surge qualquer inovação – automaticamente ou graças a medidas tomadas com esse fim — mesmo que existam todas as outras condições para ela (SCHUMPETER, 1961, p. 132).

Neste sentido, Harvey faz a crítica defendendo que são as próprias leis coercitivas da concorrência que forçam os capitalistas a procurarem as inovações, mudanças tecnológicas e organizacionais, que melhorem sua lucratividade, levando “a saltos de inovação dos processos de produção que só alcançam seu limite sob condições de maciços superávits de trabalho” (2006, p. 102). Segundo este ponto de vista, é um princípio do capitalismo que o mercado se modifique para atender às

necessidades de manter-se vivo. Para tanto, se utiliza de leis coercitivas que o forçam a se inovar. Portanto,

[...] o capitalismo é por necessidade tecnologicamente dinâmico, não por causa das míticas capacidades do empreendedor inovador (como Schumpeter viria a alegar), mas por causa das leis coercitivas da competição e das condições de luta de classes endêmicas no capitalismo (HARVEY, 2006, p. 102).

Para Schumpeter (1982), empresário ou empreendedor inovador é uma consequência necessária para a manutenção do sistema. É o responsável em realizar as novas combinações, que originam as inovações, sem necessariamente, estar vinculado a uma empresa individual. O empreendimento é a realização destas inovações. O empreendedor inovador, ao criar novos produtos, é imitado por outros empreendedores não inovadores, que investem recursos para produzir e imitar os bens criados pelo empresário inovador. O empreendedor representa “uma força de vontade nova e de outra espécie para arrancar, dentre o trabalho e a lida com as ocupações diárias, oportunidade e tempo para conceber e elaborar a combinação nova e resolver olhá-la como um sonho” (SCHUMPETER, 1982, p.61). O empresário inovador é aquele que traz novos produtos para o mercado por meio de combinações mais eficientes dos meios de produção, ou pela aplicação prática de algum método que ocasione uma invenção ou inovação tecnológica, por exemplo.

Para Harvey (2006), Schumpeter tinha o empreendedor como uma figura heróica, “o destruidor criativo *par excellence*”, e seria somente por meio desse “heroísmo criativo” que o progresso humano poderia ser garantido. “Para Schumpeter, a destruição criativa era o *leitmotif* progressista do desenvolvimento capitalista benevolente. Para outros era tão só a condição necessária do progresso do século XX” (2006, p. 26).

Schumpeter define que os empresários não formam uma “classe social no sentido técnico, como por exemplo, o fazem os proprietários de terra, os capitalistas ou os trabalhadores” (SCHUMPETER, 1982, p. 56). Ser empresário não é uma profissão, mas certamente esta função, quando bem sucedida, o levará a posições elevadas de classe.

Também pode pôr seu selo numa época da história social, pode formar um estilo de vida, ou sistemas de valores morais e estéticos; mas em si mesma não significa uma posição de classe, não mais do que pressupõe que pode ser alcançada não é enquanto tal posição empresarial, mas se caracteriza

como de proprietário de terras ou de capitalista, de acordo com o modo pelo qual se usa o produto do empreendimento (SCHUMPETER, 1982, p. 56).

Sendo assim, o empresário inovador não é necessariamente um líder empresarial, pois sua função é a de criar novos meios de produção. “Essa liberdade mental pressupõe um grande excedente de força sobre a demanda cotidiana e é algo peculiar e raro por natureza” (SCHUMPETER, 1982, p.61).

O empreendedor deve convencer o capitalista - ou seja, o proprietário do dinheiro, dos direitos ao dinheiro ou dos bens materiais - sobre o seu empreendimento, de modo a financiar suas ideias inovadoras, pois para que ocorra tal processo é necessário o crédito: o investimento para que as inovações se tornem produtos com oferta no mercado.

A concessão de crédito opera “como uma ordem para o sistema econômico se acomodar aos propósitos do empresário, como um comando sobre os bens de que necessita: significa confiar-lhe forças produtivas” (SCHUMPETER, 1982, p. 73). Portanto,

O capital<sup>70</sup> não é nada mais do que a alavanca com a qual o empresário subjugava ao seu controle os bens concretos de que necessita nada mais do que um meio de desviar os fatores de produção para novos usos, ou de ditar uma nova direção para a produção. Essa é a única função do capital e por ela se caracteriza inteiramente o lugar do capital no organismo econômico (SCHUMPETER, 1982, p. 80).

Em outra perspectiva, Marx (2011) destaca que a produção pautada no capital<sup>71</sup> não é a forma absoluta para o desenvolvimento das forças produtivas, pelo contrário, o lugar do capital coincide com o das forças produtivas:

[...] o próprio capital, contudo, corretamente entendido, aparece como condição para o desenvolvimento das forças produtivas, uma vez que elas necessitam de incitamento externo, incitamento que, ao mesmo tempo, aparece como seu freio (2011, p.339).

Assim, o capital após sair do processo de produção como produto, deve ser reconvertido em dinheiro.

O processo de inovação gera novos estabelecimentos sob o impulso de lucros sedutores, tendo como possíveis consequências, por exemplo, a

<sup>70</sup> Para Schumpeter “o capital é “a soma de meios de pagamento que está disponível em dado momento para transferência aos empresários” (SCHUMPETER, 1982, p. 83).

<sup>71</sup> Para Marx, o capital é “a síntese das determinações que diferenciam o valor como capital, do valor como simples valor ou dinheiro” (2011, p. 243). E ainda, é a “unidade imediata de produto e dinheiro, ou, melhor dizendo, de produção e circulação” (p. 262).

reorganização completa da indústria, o aumento da produção, a luta concorrencial, a superação dos estabelecimentos obsoletos e a possível demissão de trabalhadores. Para Schumpeter, o lucro é o motor de toda a atividade empreendedora, pois sem lucro não há acumulação de riqueza. (SCHUMPETER, 1982).

Assim, os processos de inovação e destruição criativa ampliam o bem-estar econômico e proporcionam aumentos da produtividade do trabalho, no entanto apresentam novas exigências para o processo de trabalho, gerando a exclusão de trabalhadores e de empresas que não acompanham a concorrência (AMORIN; FREDERICO, 2008). Isto significa que, a culpa pela exclusão passa a ser do próprio excluído e que a exploração do trabalho é muito bem aproveitada no processo de inovação.

Schumpeter com a sua teoria econômica contribuiu eficazmente para a modernização capitalista, estabelecendo um campo propício para o florescimento do “individualismo possessivo”, do empreendedorismo, da inovação, da “especulação criativa” no mercado, das alterações inesperadas nos métodos de produção e de consumo (desejos e necessidades). Estes são alguns dos fenômenos agenciados pelos processos sociais do sistema capitalista (HARVEY, 2006).

Portanto, o conceito de inovação e sua caracterização, descrita por Schumpeter (1982), de modo geral, são portadores de aspectos fundamentais para a compreensão da economia na atualidade, em favor da manutenção dos pilares do sistema capitalista. Os ciclos econômicos longos, que caracterizam o atual modo de produção, são explicados pelas grandes invenções e suas consequências, que adentram na esfera da produção e revolucionam o arranjo produtivo. Este processo transforma incessantemente o interior da estrutura econômica e, continuamente, destrói elementos essenciais e cria outros novos. Isso quer dizer que o mecanismo do processo de inovação age continuamente como *destruição criativa*, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento econômico, conforme será visto na próxima parte.

#### 4.1.4 Inovação, desenvolvimento e crescimento econômico

Ao longo da história, economistas políticos se debruçaram sobre a definição de desenvolvimento e as categorias fundamentais de análise deste fenômeno:



Para Smith, o desenvolvimento associava-se à produtividade, ou seja, à diminuição de tempo de trabalho necessário à produção; Ricardo o contrapôs ao “estado estacionário”; Marx associou-o à “acumulação ampliada” do capital e Schumpeter a um fluxo de produção crescente, induzido pela inovação e pela ação não mais propriamente do capitalista, mas do empresário (FONSECA, 2004, p.271).

Definir o nível de desenvolvimento econômico é na contemporaneidade um objetivo fundamental dos mercados e governos para a alocação dos recursos nacionais e dos investimentos internacionais em áreas que consigam atingir setores deficitários.

De acordo com Arbix (2007), é possível exemplificar a relação entre a inovação e o desenvolvimento a partir da trajetória econômica de países como Alemanha, Estados Unidos e Japão. Durante quase todo o século XIX, a Inglaterra exibiu um crescimento muito acima da média para a época, no entanto, os Estados Unidos, a Alemanha e o Japão reduziram gradativamente esta diferença, reagindo com fortes políticas industriais de inovação:

Nos Estados Unidos, esse movimento gerou a produção em massa, com ganhos diferenciados de escala. Na Alemanha, esse esforço esteve na raiz do surgimento da indústria química e das atividades sistemáticas de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Como experiência mais próxima, no pós-guerra, a recuperação rápida do Japão se deu com base nas inovações organizacionais e tecnológicas alcançadas por suas grandes empresas (ARBIX, 2007, p.42).

Estes exemplos chamam a atenção para o modo como estes países se utilizaram do princípio da inovação e da tecnologia para alavancar o desenvolvimento econômico, tomando como princípio os fundamentos nacionais, a própria história e a experimentação de novos processos institucionais (ARBIX, 2007).

A base do conceito schumpeteriano de desenvolvimento está na realização de inovações. Para Schumpeter o desenvolvimento econômico...

[...] não é um fenômeno a ser explicado economicamente, mas que a economia em si mesma sem desenvolvimento, é arrastada pelas mudanças do mundo à sua volta, e que as causas e, portanto a explicação do desenvolvimento deve ser procurada fora do grupo de fatos que são descritos pela teoria econômica (1982, p.47).

O autor explica que o desenvolvimento econômico é “o objeto da história econômica, que por sua vez é meramente uma parte da história universal” (SCHUMPETER, 1982, p. 44).

Nesta perspectiva, desenvolvimento econômico é um processo intencional de mudança, que interrompe as condições de equilíbrio pré-determinadas pelo modelo econômico anterior. No âmbito da produção, esse fenômeno não aparece no campo das necessidades dos consumidores de produtos finais, mas sim da indústria e do comércio.

Romero (1991), de acordo com Schumpeter, esclarece que o desenvolvimento...

(...) tem origem a partir de um forte e determinado estímulo que tanto pode ser uma revolução política, a introdução de uma grande inovação ou impactos externos (...). O essencial não é a forma do estímulo, mas o fato de que o desenvolvimento anterior da sociedade permite uma resposta positiva, sustentada e auto reforçada ao estímulo. A taxa de investimento se eleva fortemente, as técnicas produtivas se transformam, a renda per capita cresce levando a uma diversificação da demanda que, por sua vez, fecha o circuito ampliando novamente as oportunidades de investimento (ROMERO, 1991, p. 142).

A partir desta perspectiva teórica, é consistente a apreciação de Romero (1991) ao demonstrar que o avanço do desenvolvimento é impedido pela própria identificação destas pré-condições, que apresenta como obstáculos: “a baixa produtividade decorrente de fatores naturais e humanos; o excesso demográfico; o círculo vicioso da pobreza; a deterioração dos termos de intercâmbio; e, finalmente, as imperfeições do mercado” (ROMERO, 1991, p. 142).

Segundo Bresser-Pereira (2007, p.2) o desenvolvimento econômico de um país é dado a partir do “processo de sistemática acumulação de capital e de incorporação do progresso técnico ao trabalho e ao capital que leva ao aumento sustentado da produtividade ou da renda por habitante e, em consequência, dos salários e dos padrões de bem-estar de uma determinada sociedade”. Para o autor, Schumpeter foi o primeiro a afirmar a dicotomia entre desenvolvimento e crescimento econômico, de modo que desenvolvimento implica em transformações estruturais do sistema econômico, que o simples crescimento da renda per capita não assegura.

Crescimento e desenvolvimento econômico podem ser considerados distintos ou não, considerando que o desenvolvimento econômico é um fenômeno de mudanças sociais e econômicas, a fim de contribuir para melhores condições de bem-estar da população. Ou seja, o desenvolvimento atinge a estrutura social, política e econômica por meio de estratégias que elevem o padrão de vida da população. E crescimento econômico é objetivamente a ampliação da capacidade

produtiva da economia - produção de bens e serviços, definida fundamentalmente pelo índice de crescimento anual do Produto Nacional Bruto (PNB) per capita (GARCIA, 2004; BRESSER-PEREIRA, 2008). Portanto, o crescimento é revelado nas taxas positivas de aumento do PNB, enquanto que o desenvolvimento é pautado na melhoria das condições sociais e de bem-estar, medido por indicadores que representam a ampliação na qualidade de vida dos indivíduos – elevação das condições de saúde, nutrição, higiene, moradia, dentre outras variáveis sociais – ou seja, por intensas alterações na estrutura econômica.

No final dos anos 1950 se considerava que o desenvolvimento decorria da competência de alguns países para impulsionar um crescimento econômico, pois encontravam condições sociais inadequadas. Esta concepção de desenvolvimento subordina a equidade ao crescimento econômico, é pouco sensível às condições sociais, culturais e institucionais, tratando de forma genérica e às vezes muito distante da realidade dos países afetados. Um passo decisivo para tratar a questão de uma maneira mais multidimensional do fenômeno foi dado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com a formulação do conceito de desenvolvimento humano, o qual pretende converter ao ser humano o protagonista e destinatário último do desenvolvimento (GARCIA, 2004). Portanto:

*Aunque la dimensión económica se considera uno de los factores determinantes del subdesarrollo; era necesario tener en cuenta, además, la social que, en definitiva, condiciona las posibilidades y tiene que ver con la forma de distribución del ingreso generado, con la cobertura de las necesidades básicas de la población, y con la posibilidades que la sociedad brinda para que los individuos desarrollen sus capacidades (GARCIA, 2004, p.163).*

Deste modo, Bresser-Pereira (2008) define que o posicionamento de Schumpeter sobre a dicotomia entre crescimento e desenvolvimento econômico, do ponto de vista histórico, é “meramente teórico”:

Embora fosse essa uma forma inteligente e sutil que o grande economista usou para se desvincular parcialmente do pensamento neoclássico, ela é meramente teórica não fazendo sentido do ponto de vista histórico. É verdade que podem existir circunstâncias nas quais o crescimento da renda per capita não envolve essas transformações e não configuram, portanto, desenvolvimento econômico. (...) Não vejo, entretanto, razão para identificar

aumento da renda per capita sem aumento da produtividade como sendo 'crescimento econômico'<sup>72</sup> (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Sendo assim, evidencia-se um conhecido e polêmico debate sobre a definição de desenvolvimento distinta da definição de crescimento. De acordo com Bresser-Pereira (2007; 2008) e Pedro Fonseca (2004), desenvolvimento e crescimento econômico são expressões sinônimas<sup>73</sup>:

Essa forma de apresentar ambas as categorias como dicotômicas possui certo apelo ideológico ao prestar-se como denúncia a processos de crescimento econômico não acompanhados de melhoria de indicadores sociais, mas pouco contribui para desvendar a complexa relação envolvendo desenvolvimento e distribuição de renda (FONSECA, 2004, p.270).

Segundo Fonseca (2004), nesta definição de desenvolvimento e crescimento como fenômenos distintos, há uma forte conotação de conteúdo valorativo, ou seja, o conceito de desenvolvimento passa a ser o de “crescimento com determinadas qualidades e atributos escolhidos sem qualquer critério de objetividade, ou seja, definidos *a priori* pelo sujeito da investigação” (FONSECA, 2004, p.270). E ainda:

O desenvolvimento seria o mesmo crescimento acrescido de determinadas qualidades: “justo”, “humano”, “solidário”, “harmônico”, etc. Nota-se que tais adjetivos provêm de substantivos abstratos, como justiça, humanidade, solidariedade e harmonia, que são extremamente vagos, prestam-se às mais diferentes manipulações e com significados fortemente influenciados pelo contexto histórico-cultural (FONSECA, 2004, p.270).

Portanto, Fonseca determina desenvolvimento e crescimento como expressões opostas à estagnação, relacionados à produção e a acumulação de capital. Seja por meio do desenvolvimento ou crescimento, a sociedade, “se reproduz, criando mais bens e serviços para pôr à disposição de seus habitantes, segundo determinadas regras de distribuição” (FONSECA, 2004, p.270).

---

<sup>72</sup> “Quando há aumento da renda per capita, mas a economia não se transforma porque não aumenta a produtividade de toda ela, mas apenas de um enclave geralmente de baixo valor adicionado per capita, não ocorre nem desenvolvimento nem crescimento econômico.” (BRESSER-PEREIRA, 2008).

<sup>73</sup> Conforme Bresser-Pereira (2008): “Dado o fato de que o desenvolvimento econômico implica mudanças estruturais, culturais e institucionais, existe uma longa tradição que rejeita a identificação de desenvolvimento econômico com crescimento da renda per capita ou simplesmente crescimento econômico; eu, entretanto, entenderei as duas expressões como sinônimas. De fato, se definirmos crescimento econômico como simples aumento da renda per capita, os dois termos não se confundem porque há casos em que a produção média por habitante aumenta mas mesmo no longo prazo não aumento generalizado dos salários e dos padrões de consumo da sociedade”.

Sob este ponto de vista, Bresser-Pereira (2008) defende que o desenvolvimento econômico supõe uma sociedade capitalista organizada em desigualdades:

O desenvolvimento econômico supõe uma sociedade capitalista organizada na forma de um estado-nação onde há empresários e trabalhadores, lucros e salários, acumulação de capital e progresso técnico, um mercado coordenando o sistema econômico e um estado regulando esse mercado e complementando sua ação coordenadora (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Assim, o desenvolvimento econômico se resume em um processo de acumulação capitalista que atende uma forte tendência a dois extremos, onde de um lado se acumula riqueza, e de outro, se acumula miséria, ou seja, o padrão médio não implica em uma distribuição mais equitativa de renda.

A desigualdade social pode ser explicada assim: A taxa de lucro para crescer deve considerar um menor número de trabalhadores para produzir certa quantidade de mercadorias, aumentando assim, o número de desempregados; por outro lado, quanto maior a produtividade dos trabalhadores, maior a composição do capital, embora uma taxa de mais-valia mais elevada signifique, neste caso, uma taxa de lucro mais baixa; de qualquer maneira o capitalista estará decaindo no mercado e haverá desempregados. Se a composição do capital não mudar, o capital investido aumenta e, junto, aumenta a oferta de trabalho, no qual o salário pode aumentar, mas continua sendo trabalho assalariado. Este processo contraditório leva a crises econômicas de crescente incompatibilidade entre o desenvolvimento produtivo da sociedade e as relações de produção existentes.

A partir da comparação de dados internacionais, notam-se as diferenças no desenvolvimento dos países, tanto em termos de renda, quanto em melhorais no bem-estar. Portanto, comprova-se que existem enormes disparidades na distribuição de renda dentro de cada país, com uma pequena parte da população usufruindo de um alto padrão de vida e uma grande parcela sobrevivendo com uma renda familiar insuficiente para elementos essenciais de garantia da vida física e social: moradia, vestuário, alimentação, saúde, educação (ARBIX, 2007).

Embora, se por um lado, existe consonância na ideia de que sem crescimento não há desenvolvimento, por outro, existe também a constatação de que não há desenvolvimento sem distribuição de renda. Recentemente, alguns surpreendentes avanços econômicos em determinadas regiões do mundo tornaram

polêmicas essas colocações nas políticas mundiais. Países como Coréia, Taiwan e Singapura apontaram para severas mudanças estruturais, e assim:

Apesar de todos os problemas e diferenças culturais, o crescimento explosivo da China nos últimos 25 anos conseguiu retirar da faixa de pobreza cerca de 400 milhões de pessoas, um dos maiores feitos da humanidade. Essas novas realidades deflagraram uma onda de debates. Deram margem a novas interpretações. E estimularam discussões sobre as estratégias de médio e longo prazos desses países. As mais atraentes, acredito, referem-se às escolhas de longa duração. São, em geral, as que realçam que os mecanismos que impulsionam o crescimento pouco têm de espontâneos, automáticos ou naturais. São escolhas que corroem a ideia de um funcionamento autônomo da economia em relação à sociedade, como se leis naturais atuassem para garantir um suposto equilíbrio geral (ARBIX, 2007, p.39).

Ainda que exista “inúmeros exemplos de países atrasados que, em distintos momentos, diminuíram a distância que os separava dos países mais avançados” (ARBIX, 2007, p.38), a explicação para este evento está longe de alcançar unanimidade entre especialistas.

Na perspectiva schumpeteriana, o Estado deve promover a inovação, e assim, contribuir para a ampliação dos recursos dedicados à pesquisa e ao desenvolvimento. As características da inovação tornam possível e desejável que o Estado seja mais ativo na promoção das mudanças tecnológicas e de desenvolvimento econômico. No entanto, Sánchez-Ancochea (2005) destaca que o posicionamento de Schumpeter resiste ao papel do Estado, no que concerne à distribuição de renda:

*Schumpeter fue muy crítico de la intervención pública para redistribuir el ingreso y se convirtió en defensor del laissez-faire. Esta postura crítica tenía sus raíces en su visión de la naturaleza humana y en la importancia que tenían para él los incentivos económicos. Para Schumpeter, el éxito del capitalismo depende de su habilidad para recompensar la iniciativa y el ingenio de los individuos y las empresas, y de penalizar a quienes son socialmente improductivos (SANCHEZ-ANCOCHEA, 2005, p.82).*

Portanto, Schumpeter defende um Estado ativo na promoção do crescimento econômico, no entanto, discorda da sua intervenção na distribuição de renda. “*La redistribución del ingreso adquiere entonces un papel económico fundamental como forma de asegurar la estabilidad política y social y fomentar la inversión*” (SANCHEZ-ANCOCHEA, 2005, p.82-83).

Schumpeter (1982) entende que a riqueza é ampliada, essencialmente, pela constante mudança na composição do conjunto de mercadorias, mais que por sua expansão quantitativa. Essa mudança é dada por meio de inovações, ponto de

partida do desenvolvimento econômico. Quando a inovação é bem sucedida, o capitalista tem lucros extraordinários, todavia, para que ocorra esta mudança na composição, recursos são realocados, e, sobretudo, têm de ser criados, forçando uma elevação do crédito, em benefício de um aumento do investimento autônomo, chave do crescimento, segundo Schumpeter (GIESTEIRA, 2010).

Assim, o desenvolvimento econômico para Schumpeter (1982) é parte do estímulo dado por uma inovação, de modo que se cumpra um circuito dado pelo aumento das taxas de investimento, a transformação das técnicas produtivas, crescimento da renda per capita, diversificação da demanda e ampliação das oportunidades de investimento. A inovação rompe as rotinas sociais, vencendo as resistências dos conservadores frente às mudanças, para a introdução de novos produtos, novos métodos, novos mercados e novas organizações. Em síntese, na perspectiva de Schumpeter (1961; 1982), o desenvolvimento capitalista ocorre através de um processo de destruição criativa, no qual antigas combinações são substituídas por novas combinações.

A seguir, será explanada a inovação diante do panorama atual do capitalismo, e assim da governança global, sobretudo, sua função em um contexto da chamada *economia baseada no conhecimento*. Consequentemente, será clarificada a posição da inovação na OCDE, bem como a posição da OCDE para do desenvolvimento da inovação.

## 4.2 O PANORAMA GLOBAL E A INOVAÇÃO

O capitalismo vem sofrendo profundas alterações no processo de acumulação, acarretando em uma crise financeira de âmbito global. Tais transformações tem como implicação a emergência da dimensão cognitiva da economia, de modo que o conhecimento tem hoje uma função diferente da qual já teve em qualquer outro período do modo de produção capitalista, se convertendo no princípio fundamental da inovação. Ou seja, a produção constante e intermitente do *novo* impõe-se como uma...

[...] questão essencial para a ciência econômica na medida em que implica a inserção do aleatório, da incerteza e do desequilíbrio no cerne da atividade produtiva. A invenção e a inovação ascendem à posição de elementos fundamentais para o sucesso econômico de empresas, sistemas produtivos,

regiões e países, implicando novas demandas para as políticas públicas (COCCO; et al, 2003, p.11).

Assim sendo, os princípios fundamentais da ideologia chamada *sociedade do conhecimento* favoreceram este posicionamento do conhecimento na economia atual, como valor máximo para a acumulação capitalista, favorecendo que por meio dele se atinjam maiores lucros.

Em tal conjuntura, o investimento educativo se torna estratégico para o êxito do mercado, na arena do conhecimento e da inovação, acirrando ainda mais a competitividade entre os países e as empresas para maior acumulação e entre indivíduos que buscam que suas qualificações alcancem um melhor espaço no mercado.

Deste modo, a OCDE apresenta amplo interesse na produção de conhecimento e de inovação com vistas ao fortalecimento da economia dos seus membros, seja por meio do setor educativo, industrial ou empresarial.

O panorama global, no que se refere à inovação, será analisado a partir dos aspectos acima, destacando a perspectiva da OCDE sobre o tema, a fim de compreender este fenômeno no campo da educação.

#### 4.2.1 O conhecimento e a inovação como base das relações produtivas

O conhecimento tem hoje um papel radicalmente diferente do que tinha anteriormente no capitalismo. Na modernidade industrial, o uso intensivo do conhecimento era a base para a produção de bens e mercadorias. No fordismo, o conhecimento era aplicado, basicamente, no produto e no procedimento para se atingir um melhor tempo na reprodução de mercadorias padronizadas e produzidas com tecnologias mecânicas. Sob esta conjuntura, a inovação não consistia em uma regra no processo produtivo, mas sim em uma exceção (CORSANI, 2003).

No final do período fordista, o conhecimento já era uma peça-chave para a produção, sua difusão e socialização, determinando o desenvolvimento econômico. De acordo com Corsani (2003, p.15) o elo entre o fordismo e o pós-fordismo é considerado como “a passagem de uma lógica da reprodução a uma lógica da inovação, de um regime de repetição a um regime de invenção”.

Deste modo, para atender a demanda de inovação e invenção, o conhecimento deixa de ser um instrumento dirigido a uma finalidade restrita à



produção de bens, e passa a ter um sentido próprio, determinando o processo de produção por ele mesmo, e não somente para a produção de bens.

Conforme Harvey (2006, p.51), embora o acesso ao conhecimento científico e técnico sempre tenha apresentado importância na luta competitiva, na atualidade houve uma renovação de interesse no conhecimento e de sua ênfase. A questão é explicada pelo autor:

[...] num mundo de rápidas mudanças de gostos e necessidades e sistemas de produção inflexíveis (em oposição ao mundo relativamente estável do fordismo padronizado), o conhecimento da última técnica, do mais novo produto, da mais recente descoberta científica, implica a possibilidade de alcançar uma importante vantagem competitiva. O próprio saber se torna uma mercadoria-chave, a ser produzida e vendida a quem pagar mais, sob condições que são elas mesmas cada vez mais organizadas em bases competitivas (HARVEY, 2006, p.51).

Neste contexto, o conhecimento é uma ferramenta essencial não só para a produção de novas mercadorias, mas também para um método mais adequado para a produção e o trabalho, a elaboração de um produto, as estratégias de mercado, o acesso ao consumidor, etc., fomentando a competitividade, não só entre as empresas, como entre países e regiões do mundo.

Para Cocco et al (2003, p.9), o conhecimento “encontra-se no cerne de um padrão de acumulação no qual os processos reprodutivos se tornam imediatamente produtivos, emancipando-se da ordem (fabril) do trabalho assalariado”. Portanto, hoje mais do que nunca, o conhecimento é fundamental em todos os processos que tem a finalidade de acumulação, de modo que quanto mais o conhecimento é acumulado, mais conhecimento é gerado e maior é a acumulação do capital.

De acordo com a abordagem evolucionista ou neo-schumpeteriana<sup>74</sup>, o conhecimento é a chave para o entendimento do fato inovador (COCCO; et al, 2003). Sob esta perspectiva teórica, a inovação é concebida “como um processo de produção de conhecimentos por conhecimentos”, “como um processo não-linear que se alimenta de numerosos *feedbacks*”. A inovação é um processo que se entrelaça ao processo de produção e portanto evidencia “uma interdependência fundamental entre processo de produção e processo de inovação (como processo de criação

<sup>74</sup> “Os primeiros trabalhos dos evolucionistas tiveram origem nos EUA, foram realizados por Nelson e Winter na segunda metade da década de 1970 e tratavam das *trajetórias tecnológicas* que descrevem as mudanças tecnológicas e o padrão de invenção adotado ao longo do tempo. Na década de 1980 o economista Giovanni Dosi agregou as pesquisas dos norte-americanos o conceito de paradigmas tecnológicos formando, assim, o marco conceitual fundamental da análise evolucionista” (COCCO; et al, 2003, p.12).

tecnológica e, conseqüentemente, de novos conhecimentos)” (CORSANI, 2003, p.17).

A OCDE, enquanto representante dos países com maiores aspirações econômicas, toma o conhecimento como o fio condutor da produtividade e do crescimento econômico. Para tanto, nas últimas décadas, segundo a OCDE, os países mais desenvolvidos, essencialmente os seus membros, transformaram rapidamente a sua economia de base industrial tradicional, para base no conhecimento<sup>75</sup>.

Olssen e Peters (2005) definem a *economia do conhecimento* ou *economia com base no conhecimento* como a economia da abundância e a caracterizam pela aniquilação da distância, pela desterritorialização do Estado e pelo investimento em capital humano, conforme demonstra a Quadro 6.

#### QUADRO 6: CARACTERÍSTICAS DA ECONOMIA DO CONHECIMENTO

##### CARACTERÍSTICAS DA ECONOMIA DO CONHECIMENTO

A economia do conhecimento difere da economia tradicional em vários aspectos fundamentais:

- A economia não é de escassez, mas sim de abundância. Diferentemente da maioria dos recursos que empobrecem quando usados, informação e conhecimento podem ser compartilhados e realmente crescer por meio de sua aplicação.
- Usando a tecnologia e métodos adequados, mercados e organizações virtuais podem ser criados para oferecer benefícios de velocidade e agilidade, dando volta ao funcionamento do relógio e de alcance global.
- As leis, as barreiras e os impostos são de difícil aplicação em apenas uma base nacional. Conhecimento e informação vazam para onde a demanda é maior e as barreiras são menores.
- Reforço de conhecimento em produtos ou serviços podem comandar as recompensas de preços em relação aos produtos comparáveis com baixo conhecimento incorporado ou intensidade de conhecimento.
- Preço e valor dependem muito do contexto. Assim, a mesma informação ou conhecimento pode ter valores muito diferentes para pessoas diferentes em momentos diferentes.
- O conhecimento quando preso em sistemas ou processos tem maior valor inerente.
- O capital humano e competências são componentes-chave de valor de uma empresa baseada no conhecimento, mas poucas empresas relatam níveis de competência em relatórios anuais. Em contraste, a redução é muitas vezes vista como uma medida positiva de "corte de custos".

*The Global Knowledge Economy: and its implication for markets.*

Fonte: [www.skyrme.com/insights/21gke.htm](http://www.skyrme.com/insights/21gke.htm). Acessado em: 10/02/2015.

<sup>75</sup> OECD/ The knowledge-based economy. Disponível em: <http://www.oecd.org/sti/sci-tech/theknowledge-basedeconomy.htm>. Acesso em: 20/04/2015.

De acordo com as características da chamada *economia do conhecimento*, o desenvolvimento da ciência e tecnologia está estreitamente relacionado aos processos de inovação na economia que, mais do que nunca, ocupam um lugar decisivo nas relações produtivas.

Foi a partir da década de 1990 que surgiram conceitos como *economia do conhecimento*, *sociedade do conhecimento* e *capitalismo cognitivo*, relacionados ao domínio do discurso de uma política de educação global, ditado por organizações internacionais como a OCDE e o Banco Mundial, que têm fundamentalmente, interesse econômico (LINGARD; RAWOLLE, 2011). Deste modo, estes termos hoje são apresentados em uma série de documentos das OI, em que as relações entre ensino, aprendizagem e trabalho são fundamentais para a reconfiguração da economia. Nestes documentos, a educação é apontada como uma forma subvalorizada de capital cognitivo, que, no entanto, determinará o futuro do trabalho, da organização das instituições de conhecimento e da sociedade nos próximos anos (OLSEN; PETERS, 2005).

Frigotto (1995) defende que foi por meio do atual contexto de desordem mundial – marcado pela globalização, internacionalização, colapso do socialismo, reestruturação econômica, mudança de base técnica do trabalho – que surge uma literatura de apologia à *sociedade do conhecimento*. Neste sentido, esta categoria expressa: “[...] na sua formulação ideológica, uma efetiva mudança da materialidade da crise e das contradições da sociedade capitalista” (FRIGOTTO, 1995, p.89).

Antunes (2005, p.12) ainda alerta que: “Ontologicamente prisioneira do solo material estruturado pelo capital, a ciência não poderia tornar-se a sua principal força produtiva”. De acordo com o autor, a ciência interage com o trabalho, a partir da necessidade do mercado em valorizar o capital. A ciência “não se sobrepõe ao valor, mas é parte intrínseca de seu mecanismo”, o que torna a sua conexão com o trabalho ainda mais complexa:

As máquinas inteligentes não podem substituir os trabalhadores. Ao contrário, sua introdução utiliza-se do trabalho intelectual do operário que, ao interagir com a máquina informatizada, acaba também por transferir parte dos seus novos atributos intelectuais à nova máquina que resulta deste processo. Estabelece-se, então, um complexo processo interativo entre trabalho e ciência produtiva, que não pode levar à extinção do trabalho vivo. Este processo de retroalimentação impõe ao capital a necessidade de encontrar uma força de trabalho ainda mais complexa, disfuncional, que deve ser explorada de maneira mais inteligente e sofisticada, ao menos nos ramos produtivos dotados de maior incremento tecnológico (ANTUNES, 2005, p.12).

Deste modo, a necessidade constante do mercado em valorizar o capital, origina novos processos de reformulação de métodos produtivos para maior acumulação, que no atual contexto é dado a partir da conexão entre a produção científica e trabalho. Esta relação determinou uma ideologia do conhecimento, convertida em protagonista do espetáculo econômico atual (FRIGOTTO, 1995), baseada nos conceitos já citados: *economia do conhecimento*, *sociedade do conhecimento* e *capitalismo cognitivo*.

O primeiro relatório da OCDE a tratar do assunto, intitulado *The knowledge-based economy*, de 1996 começa com o seguinte argumento:

O termo 'economia baseada no conhecimento' resulta de um entendimento mais amplo do papel do conhecimento e da tecnologia no crescimento econômico. O conhecimento, incorporado nos seres humanos (como "capital humano") e na tecnologia, sempre foi crucial para o desenvolvimento econômico. Mas somente nos últimos anos sua importância relativa tem sido reconhecida, tanto quanto o crescimento. As economias da OCDE nunca foram tão fortemente dependentes da produção, distribuição e utilização do conhecimento como hoje. Resultados e empregos estão expandindo mais rápido em indústrias de alta tecnologia [...]. Setores de serviços de conhecimento intenso, como a educação, comunicação e informação, estão crescendo ainda mais rapidamente. De fato, estima-se que mais de 50% do PIB (Produto Interno Bruto) nas principais economias OCDE é hoje baseado em conhecimento (OCDE, 1996, p. 9, tradução nossa).

Esta análise da OCDE já expressava que as economias estão mais fortemente dependentes da produção, distribuição e uso de conhecimento, em favor do crescimento. Os setores de serviços, especialmente a educação, comunicação e informação, são as partes de crescimento mais rápido nas economias ocidentais, que, por sua vez, estão atraindo altos níveis de investimento público e privado. Para tanto, o documento destaca que existe a necessidade de que os trabalhadores adquiram um conjunto de competências e se adaptem continuamente às habilidades imprescindíveis para a manutenção deste sistema (OCDE, 1996).

Burton-Jones (2003) destaca que o conhecimento só pode ser desenvolvido no cérebro humano, ainda que estimulado, fomentado, formulado e elaborado por meio de instituições. De tal modo, o capital cognitivo, dado por meio do capital humano, é o maior trunfo que as empresas podem ter, convertendo rapidamente o conhecimento na forma mais importante de capital, e assim, de acumulação.

Se a produção do conhecimento implica repensar sobre os fundamentos da economia, então a economia do conhecimento requer uma profunda reformulação da educação como forma emergente do capitalismo cognitivo, envolvendo criação,

aquisição, transmissão e organização do conhecimento. E para tanto, os laboratórios de pesquisa do sistema público de ciência e instituições de ensino superior são vistos como componentes-chave da economia (OLSEN; PETERS, 2005).

O capital cognitivo também é fortalecido e consolidado por meio de técnicas e práticas para identificar os seus ativos e suas lacunas de conhecimento, tais como: enxugamento dos gastos, aumento do ritmo de crescimento científico e tecnológico, ampliação da mobilidade da força de trabalho (BURTON-JONES, 2003).

Segundo a OCDE, a economia com base no conhecimento tem como fundamento as capacidades de aprendizagem (*aprender a aprender*), de criatividade e de inovação. Do ponto de vista desta organização, tais capacidades são basilares não só para uma economia bem sucedida, mas também para uma sociedade eficaz, engajada e de democracia participativa. De tal modo, a expressão *economia do conhecimento* surge para descrever a atual tendência das economias desenvolvidas, que são dependentes do conhecimento, da informação e da alta qualificação de trabalhadores (OCDE, 2008a; 2005).

Do mesmo modo, Issberner (2012) e Toner (2011) entendem que o capital cognitivo valora ainda mais a inovação, principalmente sob o atributo da criatividade, dando maior importância às ideias, marcas, simbolismos, publicidade, marketing, design, pesquisa, aquisição de patentes, licenças de tecnologia, marcas registradas, ferramentas e engenharia industrial. A inovação neste contexto, também representa melhorias significativas em especificações técnicas, componentes, materiais, softwares, etc., podendo utilizar novos conhecimentos ou tecnologias, baseada em novos usos ou combinações de conhecimentos e tecnologias já existentes. Sob este ponto de vista, Martin (2008) assinala que conforme são utilizadas as inovações, estas podem afetar esse conhecimento e proporcionar novas inovações.

Olsen e Peters (2005) salientam que este aumento da importância do conhecimento como capital é a mudança mais significativa que sustenta o neoliberalismo no século XXI. A legitimação da produção do conhecimento é fundamental para a compreensão da globalização neoliberal e seus efeitos sobre a política de educação.

Sendo assim, o capitalismo cognitivo tem a sua acumulação gerada a partir da constante produção de inovação, do processamento de grandes volumes de informação e do amontoamento de conhecimento, o que explica uma produção

excessiva de novos produtos, explicada pela teoria da chamada *obsolescência programada*<sup>76</sup>.

Para Jakobi (2007) a economia do conhecimento fomenta a competitividade, porém une os países a um tipo comum de sociedade, orientados para aquilo que o outro está realizando, suas melhores práticas e resultados. O campo em torno da ideia de sociedade do conhecimento fez da educação um assunto generalizado, de interesse político, econômico e de competitividade internacional, intensificando as trocas estabelecidas entre os países.

De igual modo, as questões de política de educação estão se espalhando globalmente e as agendas dos países se tornam cada vez mais semelhantes. Assim, a ênfase da sociedade do conhecimento tem consequências sobre o conteúdo das políticas de educação, no sentido de que estas situam as competências adequadas para a força de trabalho. A sociedade do conhecimento facilita a disseminação da política de países muito diferentes entre si, entretanto a partir da competitividade, todos se sentem unidos, pois se percebem como parte de tal sociedade.

Portanto, as reformas educacionais atuais têm como base o discurso da sociedade do conhecimento, a qual aparece como um facilitador das reformas políticas nacionais ou uma fonte para a observação das políticas educacionais, na dinâmica global.

Jakobi (2007) destaca ainda, que há uma tendência funcionalista para as políticas educacionais, no contexto da sociedade do conhecimento. Um importante exemplo trata da difusão da *aprendizagem ao longo da vida* (*life long learning*) em todos os países, sugerindo que esta é uma estratégia adequada para que todos queiram se tornar parte desta sociedade global. Deste modo, países de todo o mundo passaram a vincular a sua política de educação voltada a noção de *aprendizagem ao longo da vida*.

Este processo se iniciou em 1996, quando a OCDE definiu que a *aprendizagem ao longo da vida* seria o principal desígnio em sua agenda da educação e da economia. No mesmo ano, os países interessados no tema impulsionaram o *Ano Europeu da Aprendizagem ao Longo da Vida*. A questão foi

---

<sup>76</sup> A obsolescência programada é um fenômeno dado a partir do atual estágio de produção capitalista, em que certos produtos são programados para a estarem obsoletos em tempo um curtamente determinado, para que o consumidor continue consumindo e interessado neste produto ou em algo que o substitua (LATOUCHE, 2012). Para tanto, surge uma contra-teoria da obsolescência programada, a teoria do decrescimento, que tem como precursor Serge Latouche e defende que a sociedade produza e consuma menos.

objeto de intercâmbio de políticas entre os diferentes protagonistas e pouco a pouco entre outros países. A OCDE ganhou reputação nas suas propostas de política educacional para os países membros e não membros. Consequentemente, o Banco Mundial e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) se voltaram para a questão, constituindo um consenso crescente de sua importância. Posteriormente, a OCDE apresentou os países modelos que representavam um papel de liderança em políticas sobre o tema, como é o caso da Suécia, país de origem da *aprendizagem ao longo da vida*, ou o modelo do Reino Unido, onde estão sendo feitos grandes esforços para criar ‘aprendizes vitalícios’. Além disso, foram proporcionados eventos para aconselhar os países sobre o tema, como o ocorrido em 2003, sobre financiamento para a aprendizagem ao longo da vida, ocorrido em Bonn, na Alemanha. Até hoje são apresentados dados comparativos dos países, para que cada um saiba exatamente a sua situação diante de outros, fomentando a competição. Este processo proporcionou a transferência, a difusão e a convergência de políticas de *aprendizagem ao longo da vida* (JAKOBI, 2007).

Green (2007) faz uma crítica a este modelo, apontando que esta é uma solução engenhosa que declara a aprendizagem como um processo vital continuado, que ocorre em todos os âmbitos da vida – na escola, em casa, no trabalho, no parque, na comunidade. Este discurso fundamenta as respostas às demandas individuais de oportunidades de aprendizagem diversificadas, mas que o mercado não tem interesse em custear, representando então uma saída para que estas despesas de encargos sejam pagas pelo governo, indivíduos, famílias e comunidades.

*[...] el discurso educativo más camaleónico y globalizado, que enmascara e legitima a su vez los cambios múltiples en la política, incluyendo los de la privatización. A medida que la competitividad y los cambios tecnológicos aumentan la demanda de personal especializado por parte del empresario, y mientras los individuos compiten cada vez más por certificados que potencien sus carreras profesionales, los gobiernos deben encontrar novas formas de satisfacer esta demanda (GREEN, 2007, p.73).*

Para aliviar os gastos com fornecimento público de educação, os governos então, tendem a privatizar os meios de produção de conhecimento e experimentar formas de promover interfaces entre empresas e educação pública, em todos os níveis de ensino, em âmbito local, nacional e internacional.

Portanto, a sociedade do conhecimento ajudou a colocar a aprendizagem ao longo da vida e o princípio do conhecimento como valor no topo da agenda das

políticas educacionais, acirrando ainda mais a competitividade entre os países e as empresas, para maior acumulação, e entre indivíduos, que buscam que suas qualificações alcancem um melhor espaço no mercado. A acumulação de conhecimento passa a ser tão importante quanto a acumulação de capital, que na verdade, já estão integradas.

As organizações internacionais exercem um papel fundamental em distinguir, discutir e difundir as *políticas bem-sucedidas* das *malsucedidas* dos países. Dentre estas agências, a OCDE é a que tem maior credibilidade para desenvolver este papel. Ademais, a *economia do conhecimento* é um conceito que foi legitimado, principalmente, através dos discursos e dos indicadores da OCDE.

De tal modo, com tal poder, esta agência considera que muitas escolas não estão alinhadas com a economia e a sociedade do conhecimento do século XXI, ou seja, não estão promovendo adequadamente o conhecimento, a criatividade e a aprendizagem a fim de favorecer o sistema econômico. Considerando o papel ocupado por esta organização, será abordada a concepção de inovação difundida pela OCDE.

#### 4.2.2 Perspectiva da OCDE para a inovação

Atualmente a inovação é uma das áreas de atuação fundamental da OCDE, sendo esta a agência que orienta as determinações para as políticas de inovação em âmbito internacional. Assim como ocorre com a educação, a OCDE é a protagonista na governança das políticas de inovação.

Sob a perspectiva desta agência, a inovação é urgentemente necessária para a recuperação da economia mundial, tendo em vista a sua eficiência em proporcionar o crescimento econômico. Sob tal ponto de vista, o investimento em inovação precisa ser incorporado no orçamento e nas políticas públicas (OCDE, 2010b; 2010c).

Considera-se que os estudos econômicos da OCDE foram pioneiros na abordagem da inovação como algo não linear, mas como um *ecossistema*, que envolve interações entre: o conhecimento existente, a pesquisa, a invenção; os mercados potenciais; e o processo de produção (OCDE, 2010a).



O primeiro documento elaborado pela OCDE para estimular políticas econômicas, desde a crise de 1970 – *Technical Change and Economic Policy*, de 1980 – já enfatizava que a inovação é mais influente no crescimento do que a competitividade de salários e que os governos desempenham um papel central neste processo (OCDE, 2010a).

Nessa perspectiva, a OCDE, tal como preconizava Schumpeter em sua obra *Teoria do Desenvolvimento Econômico* de 1911, considera a inovação como:

[...] *la introducción de un producto (bien o servicio) o de un proceso, nuevo o significativamente mejorado, o la introducción de un método de comercialización o de organización nuevo aplicado a las prácticas de negocio, a la organización del trabajo o a las relaciones externas* (OCDE, 2005a, p.47).

Para ser uma inovação, o nível de novidade deve ser expressivo para a empresa, a qual necessita ter como objetivo melhorar o seu rendimento, ou seja, obter maior lucro. Para tanto, a OCDE, salientando de que modo pode-se obter vantagem competitiva, distingue quatro tipos de inovação: inovação de produto; inovação de processo; inovação organizativa; e inovação comercial (OCDE, 2005a).

A *inovação de produto* representa as mudanças nas características dos produtos e serviços, tanto nos novos quanto nos que já foram alterados. Um novo produto pode ser fonte de vantagem competitiva no mercado quando introduzido de modo a aumentar, tanto a demanda quanto as margens de lucro, e também pode aumentar a demanda através de políticas de diferenciação de produtos, entrando em novos mercados e modificando a demanda dos produtos existentes (OCDE, 2005a).

A *inovação de processo* apresenta significativas alterações nos métodos de produção e distribuição. Haverá vantagem competitiva quando houver um aumento na produtividade a partir deste processo, possibilitando uma maior margem de benefícios, mantendo o mesmo preço ou,

[...] *dependiendo de la elasticidad de la demanda, combinando un precio más bajo con un margen de beneficios mayor que el de sus competidores, para así ganar, al tiempo, cuota de mercado y aumentar dichos beneficios* (OCDE, 2005a, p.30).

A *inovação organizativa* se refere à aplicação de novos métodos organizativos, podendo se tratar de transformações nas práticas empresariais, na organização do trabalho ou nas relações exteriores. Proporcionar novas práticas organizativas pode melhorar a habilidade de uma empresa para adquirir novo

conhecimento que gere outras inovações. *“Los cambios en los métodos organizativos pueden mejorar la eficiencia y la calidad de sus operaciones y, por tanto, incrementar la demanda o reducir los costes”* (OCDE, 2005a, p.30).

A partir da *inovação comercial* são implantados novos métodos comerciais e podem trazer vantagem competitiva quando inspira novas mudanças no projeto e na apresentação do produto, na promoção e posicionamento do mesmo ou nos métodos de fixação dos preços (OCDE, 2005a).

De acordo com a OCDE, as inovações supõe um fluxo de conhecimento, de um processo de aprendizagem, que desenvolvem novos produtos, processos e outras inovações futuras. De tal modo, a OCDE recomenda que a *empresa inovadora* para se sustentar deve conectar-se e se manter dependente de outros agentes do sistema de inovação, combinado por (OCDE, 2005a): Sistema educativo; Sistema universitário; Sistema de formação técnica especializada; Base científica e investigadora; Conhecimento codificado de uso coletivo (publicações); Políticas de inovação e outras políticas governamentais; Marcos legislativo e macroeconômico; Infraestrutura de comunicação; Instituições financeiras; Acessibilidade ao mercado; Estrutura setorial e o marco competitivo.

A aplicação do conhecimento e a criação e difusão são partes essenciais no processo de inovação, ampliando a capacidade das empresas e dos países de se tornarem mais competitivos, diante de uma economia global<sup>77</sup>.

A criação de inovação é considerada pela OCDE cada vez mais necessária, não só para locais com as maiores taxas de crescimento, como também para as economias emergentes, que entendem a inovação como uma forma de alargar a competitividade, diversificar a sua economia e conduzir atividades com um maior valor agregado (OCDE, 2010c).

A difusão é responsável pelo impacto econômico da inovação. Difusão é o modo pelo qual as inovações se ampliam, por meio de canais comerciais ou não comerciais, desde a sua primeira aplicação até os diferentes consumidores, países, regiões, setores, mercados e empresas (OCDE, 2005a). Vale ressaltar que por meio da difusão, uma inovação não necessita ser desenvolvida pela própria empresa, mas pode ser adquirida por outras companhias ou instituições (PÓVOA, 2012).

---

<sup>77</sup> OECD/ Deliverig a new approach innovation. Disponível em: <http://www.oecd.org/site/innovationstrategy/deliveringanewapproachtinnovation.htm>. Acesso em 20/01/2015.

A informação sobre os sistemas de inovação que permitem a avaliação da influência dos programas governamentais na difusão do conhecimento e da tecnologia podem ser proporcionadas pelas pesquisas para a definição e medição de indicadores de inovação (OCDE, 2005a), por meio dos quais se aumenta a competitividade internacional.

Os indicadores de inovação na economia são relativamente recentes. Os primeiros grandes estudos nacionais foram conduzidos na Europa na década de 1990. O aperfeiçoamento destas investigações levou a OCDE em 1992 a elaborar um documento de diretrizes para a inovação, intitulado *Manual de Oslo*, com o propósito de lançar diretrizes conceituais e metodológicas para a coleta e interpretação de dados sobre a inovação (PÓVOA, 2012).

O *Manual de Oslo* (OCDE, 2005a) forma parte da família de manuais da OCDE, dedicados à interpretação de dados relacionados à ciência, pesquisa, tecnologia e inovação. O conjunto destes manuais é composto ainda pelo *Manual de Frascati*<sup>78</sup>, dedicado às diretrizes para a pesquisa e o desenvolvimento; e pelo *Manual de Canberra*<sup>79</sup>, que trata dos indicadores de globalização, dos recursos humanos em ciência e tecnologia e das estatísticas de biotecnologia (OCDE, 2005a).

O *Manual de Oslo* – o mais importante destes três manuais – nas duas primeiras edições, de 1992 e 1997, respectivamente, focalizava apenas os produtos e processos de inovações tecnológicas.

A terceira edição do *Manual de Oslo* (OCDE, 2005a) é hoje seguida em países membros e não-membros como referência para a implantação de processos e produtos de inovação das mais diversas áreas, inclusive a educacional. Esta edição incorporou importantes transformações cruciais para a inovação:

- Ampliação do conceito de inovação para o setor de serviços, ou seja, expansão para indústrias manufatureiras de serviços, atribuindo a importância antes não conferida a este setor (NEVES; NEVES, 2011).
- Eliminação do qualificativo tecnológico, do termo *inovação tecnológica*, utilizado até a década de 1990, sendo usado a partir de então somente o termo

<sup>78</sup> O *Manual de Frascati* (OCDE, 2012b) propõe uma metodologia para levantamentos sobre P&D e teve sua primeira versão em 1963. Em 2002 foi lançada a sua sexta e última edição, até então.

<sup>79</sup> O *Manual de Canberra* proporciona diversas metodologias para avaliar os recursos humanos dedicados a C&T (OCDE, 2005a).

*inovação*. Esta mudança ocorreu porque as empresas de serviços poderiam interpretar *inovação tecnológica* como o uso de projetos e equipamentos de alta tecnologia, não identificando as muitas possibilidades de inovações de produtos e processos (OCDE, 2005a).

- Incorporação de inovações em métodos;
- Menção ao setor público como necessitado de inovações;

Apesar do rigor na elaboração destes manuais, no que se refere ao desenvolvimento de indicadores de inovação e ao uso das metodologias desenvolvidas nos países da OCDE, Issberner (2010) destaca a convergência de autores da área sobre a precariedade das metodologias de pesquisa de inovação da OCDE, que, todavia norteiam as iniciativas de investigação desse setor na maior parte dos países. Segundo a autora, a concepção de inovação destes manuais ainda está impregnada na ideia de valor baseada em bens físicos, correspondentes à fase anterior, do capitalismo industrial.

Cassiolato e Stallivieri (p.122, 2010) destacam que as metodologias de pesquisa de inovação da OCDE são realizadas para capturar uma realidade específica, “na qual a estrutura produtiva, tanto em termos setoriais como em termos regionais, é muito mais homogênea, não se observando elevadas dispersões”. No entanto salientam que:

Deve-se ter consciência de que os objetivos perseguidos pelos indicadores desenhados nos países da OCDE podem não vir ao encontro das necessidades e interrogações referentes à realidade dos países em desenvolvimento. Eles procuram captar e avaliar uma realidade específica, como, por exemplo, a eficácia das políticas implementadas na União Europeia (CASSIOLATO; STALLIVIERI, 2010. p. 122).

As metodologias relacionadas à elaboração de indicadores para inovação foi desenvolvida, em grande parte, tendo em vista a realidade dos países da OCDE, nem sempre se aplicando aos países em desenvolvimento, por exemplo. No entanto, a OCDE (2012a) defende que sua estratégia para o desenvolvimento econômico baseia-se no pressuposto de que...

(...) países com diferentes níveis de desenvolvimento contribuem para a realização de um crescimento econômico sustentável global, e que todos os países podem prosperar, aprendendo uns com os outros, gerando ideias juntos, e melhorando as políticas baseadas nos princípios de inclusão e flexibilidade (OCDE, 2012a, p.3, tradução nossa).

Contudo, o próprio *Manual de Oslo* considera suas debilidades, uma vez que o conhecimento sobre as atividades inovadoras e o seu impacto econômico,

*[...] aunque se ha incrementado notablemente desde la primera edición de este Manual, sigue siendo deficiente. El proceso de innovación ha ido evolucionando en paralelo con los cambios en la economía mundial y la globalización ha facilitado enormemente el acceso a la información y a los nuevos mercados, al tiempo que ha crecido la competencia internacional y se han desarrollado nuevas formas de gestión de las cadenas globales de producción [...] Sin embargo, seguimos sin comprender bien cómo todos estos factores afectan a la innovación (OCDE, 2005a, p.13).*

Este posicionamento revela que, de um lado a OCDE assume que ainda não identifica nem controla todos os indicadores e, de outro, se propõe a buscar meios para isto. Neste sentido, tem valorizado iniciativas de elaboração de abordagens para medir de maneira mais significativa a eficiência e a eficácia em P&D (OCDE, 2010a).

Indicadores são apresentados no documento *The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow* (OCDE, 2010b; 2010c), que apresenta novas diretrizes como um conjunto de exercícios governamentais, a partir da proposta do uso de instrumentos de políticas que busquem criar ambientes favoráveis à inovação e ao empreendedorismo neste setor. Sendo assim, foram definidas cinco prioridades para a promoção da inovação: capacitar pessoas para a inovação; estimular a inovação em empresas; criar e aplicar conhecimento; aplicar a inovação para enfrentar os desafios globais e sociais; melhorar a governança das políticas de inovação.

O ponto de partida para se pensar na capacitação de pessoas é a ideia de que uma grande parte do conhecimento necessário para a inovação está incorporada em 'pessoas', as quais são dotadas de um conjunto de habilidades necessárias para o processo de inovação, que com sua inteligência manipulam as fontes externas e o conhecimento codificado (OCDE, 2005a). No entanto, alguns governos temem que esta capacitação para a inovação e a oferta de trabalhadores qualificados não sejam suficientes, porque estes são representados por um grupo altamente especializado que desempenha um papel central para todo o processo de inovação. Esta afirmação vem de acordo com a lógica da produção capitalista, segundo a qual 'pessoas' são tratadas como mais um elemento no processo de obtenção de lucro, neste caso, por meio da geração de inovação.

Além do mais, de acordo com Póvoa (2012, p.129), documentos como este que propõe estratégias para a inovação, propõem como uso de instrumentos de políticas a “[...] remoção de barreiras regulatórias (inclusive as administrativas) e o uso do poder de compra do governo”, e que “tais instrumentos são menos dispendiosos que ajudas diretas às empresas e são destinados a ‘recompensar a inovação e a eficiência’”.

Segundo estudos atuais da OCDE, os países que desenvolvem produtos ou processos ditos *inovadores* para os padrões mundiais, ganham maiores vantagens competitivas, pois não encontram concorrentes diretos no mercado. A base da competitividade dessas economias são estes novos produtos e processos que participam de mercados crescentes, e assim, no discurso, mantêm a sua população com os padrões de vida mais elevados, como também financiam permanentemente pesquisas para assegurar a liderança destes processos e produtos inovadores (ARBIX, 2007).

De acordo com a OCDE (2010a), a inovação tem um importante papel na recuperação econômica sustentável, de modo que Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI) contribuirão para uma “recuperação sustentável e duradoura” e para o crescimento a longo prazo das economias da OCDE. Assim, a ...

[...] CTI pode abrir novos caminhos para conhecer alguns dos principais desafios enfrentados pelas sociedades: a evolução demográfica, as questões de saúde global e mudanças climáticas. Para cumprir essas agendas, é essencial para os países manter os investimentos produtivos no conhecimento (OCDE, 2010a, p.9, tradução nossa).

Sendo assim, a prioridade dos países membros no apoio à inovação foi dada ao setor de recursos humanos em ciência e tecnologia, implementando políticas para aumentar o interesse nestas áreas, criando uma *cultura de inovação* e melhorando as condições de educação e de emprego.

Para atender a demanda de ‘capital humano’, alguns países se obrigaram a reforçar o financiamento público no ensino superior, na pesquisa e, até mesmo, na educação básica. Dentre estes países que investem em educação para o estímulo à inovação e superação da crise, alguns se ativeram na infraestrutura das instituições de ensino, enquanto outros priorizaram o desenvolvimento de habilidades dos estudantes, pois a maior dificuldade para compor um quadro de trabalhadores qualificados é a deficiência de habilidades. De qualquer modo, dado o alcance da atividade inovadora em todos os setores da economia, habilidades básicas como

para as novas tecnologias, técnicas e formas de trabalho, são exigidas de todos os trabalhadores, para permitir que a inovação ocorra com sucesso (OCDE, 2010a).

No entanto, cada país responde de diferentes maneiras às pressões causadas pela crise atual, resultando em alguns casos, em cortes orçamentários anuais para a pesquisa e a educação superior. A OCDE adverte que, a curto prazo, medidas como estas reduzem os recursos para as atividades públicas e privadas em pesquisa e desenvolvimento (P&D). Em médio prazo, a necessidade de consolidação fiscal mais ampla pode pressionar ainda mais a capacidade de alguns países da OCDE em manter seus investimentos em CTI. E a longo prazo, pode levar à queda dos recursos humanos disponíveis para a inovação (OCDE, 2010a).

Recentemente, países como Áustria, Alemanha, Coreia do Sul e Estados Unidos aumentaram o investimento na base científica, reforçaram a pesquisa e o setor de recursos humanos, a fim de melhorar o futuro da inovação e as perspectivas de crescimento (OCDE, 2010a).

Os países não membros também tem aumentado o investimento em CTI, e destes, as grandes economias emergentes vem oferecendo amplos mercados consumidores, novas fontes de pessoas qualificadas, novas ideias e oportunidades de colaboração, colocando-se em competição com os países membros. A OCDE compreende que as grandes diferenças de renda entre as economias dos membros e não-membros, causam um permanente movimento de recuperação, o qual entretanto, se institui como “um motor de crescimento” a todos os países. Por exemplo, os países BICS (Brasil, Índia, China e África do Sul) ou BRIICS (Brasil, Rússia, Índia, Indonésia, China e África do Sul) estão investindo significativamente em tecnologias ambientais, como área dinâmica e com enorme potencial de crescimento e relevância prática para desafios globais. Deste modo, há um grande interesse da OCDE em estudar os países não-membros (OCDE, 2010a).

Esta reorganização econômica resultante da produção e da pesquisa impulsiona os países da OCDE a realocarem recursos para novas atividades e ajustarem as empresas para novas oportunidades e mercados. A partir deste argumento, oferece plataformas de aprendizagem mútua, a fim de fortalecer, apoiar e ajudar os membros e parceiros a avançar nas agendas internacionais.

A adoção e adaptação de novas técnicas e processos, o uso de produtos inovadores e o acesso às fontes de conhecimento são fatores fundamentais para a trajetória das economias dos países, uma indicação clara do valor que se dá às

atividades de inovação (OCDE, 2010a, 2012a). Contudo, a OCDE (2010a) sugere ainda, que os governos incentivem a inovação por meio de pacotes de estímulo que incluem medidas para apoiar as empresas e reforçarem o consumo das famílias através de incentivos fiscais, benefícios e programas específicos de assistência e bem estar.

Apesar dos avanços dos estudos da economia, os mecanismos sutis do crescimento econômico em boa parte ainda são desconhecidos. Do mesmo modo que o crescimento econômico traz avanços para o sistema capitalista, por outro lado esse tem como consequência, enormes disparidades sociais e estruturais, desde a Revolução Industrial (ARBIX, 2007).

A OCDE destaca a chamada *cultura de inovação*, como imperativa no momento vigente, dada a partir de uma atitude positiva em relação à novidade e mudança e o reconhecimento geral por parte da sociedade dos efeitos benéficos da ciência para o progresso social e de bem-estar. A OCDE (2010a) aponta três indicadores para a medição da *cultura de inovação* nos países membros:

1º) porcentagem da população com idade entre 25-64 anos com pelo menos um diploma de nível secundário: o nível de escolaridade indica o conhecimento mínimo necessário para operar e executar bem a *economia do conhecimento*;

2º) porcentagem de melhor desempenho em ciências entre estudantes de 15 anos de idade (PISA): a prevalência dos melhores desempenhos em atitudes de jovens de 15 anos expressa a motivação, o seu prazer e a participação ativa na aprendizagem da ciência;

3º) porcentagem do consumo total das famílias com gastos em saúde, comunicação e educação: este é um indicador da demanda do consumidor em três áreas importantes da inovação, para o qual os usuários e consumidores podem desempenhar um papel ativo.

A chamada *cultura de inovação* é amplamente disseminada por meio da ideologia dominante, a qual propõe que o novo e o transformado são sempre melhores e necessários para o bom funcionamento da sociedade, estimulando o incessante consumo, o que implica em um intenso efeito multiplicador de conhecimento e permanente aumento de qualificação da mão-de-obra.

De tal modo, a plasticidade do conceito de inovação, inicialmente estrito a economia, permite no atual contexto, a sua aderência a todos os campos do



conhecimento, das ciências exatas, tecnológicas, humanas, artes e, especialmente, ao campo da educação.

A ideologia da cultura de inovação é apontada como uma das saídas neoliberais para a crise no setor empresarial, a qual sustenta o motor da inovação, todavia fortalece a economia a partir de um constante desequilíbrio, redefinindo radicalmente o que se entende por matéria prima, modos de produção, meios de produção, formas de acumulação, produção de valor e consumo.

## 5 INOVAÇÃO E TRABALHO DOCENTE

*El saber y, por tanto, la educación tienen mucho que ver con la mitología. El saber pedagógico (como cualquier otra disciplina) forma parte, pues, de la mitología contemporánea y, puesto que trabaja con metáforas, hunde sus raíces en sus relatos y en su historia. Del mismo modo, las instituciones educativas, tal como las políticas vinculadas con ellas, están condicionadas — y en buena medida determinadas — por mitos sociales, ideologías pedagógicas oficiales, epistemologías implícitas y retóricas.*

Anita Gramigna

A ideia de inovação, enquanto mecanismo do atual modelo econômico ou como ideologia, permeia a educação na perspectiva de manutenção do sistema produtivo e de um discurso para que os processos de inovação ocorram em todos os setores que movimentam a economia e o sistema produtivo continue dinâmico e progressivo.

Neste contexto, não só a educação, mas principalmente o professor exerce um papel determinante na formação de capital humano, principalmente na disseminação dos conceitos e práticas que fundamentam o desenvolvimento das habilidades e competências necessárias para o fortalecimento da inovação. Para tanto, o discurso que se coloca no setor da educação é que o professor precisa inovar-se, e assim, a inovação – a partir de seus princípios econômicos – torna-se essencial para uma educação conforme se impõe no sistema capitalista. Para tanto, este setor deve ser devidamente capacitado, habilitado e por que não dizer, programado para cumprir tal finalidade. Portanto, a OCDE defende em seus princípios a relação entre educação e inovação em dois aspectos: *a educação para a inovação*, enquanto mecanismo próprio do atual modelo econômico, e *a inovação da educação*, como ideologia deste modelo econômico.

Lançando o olhar para o setor de educação, a OCDE – por meio de seus documentos – orienta para que ocorra uma inovação do trabalho docente e ainda, que se estabeleçam práticas inovadoras, com a finalidade de promover uma mudança no campo educacional que favoreça o desenvolvimento econômico. Alguns destes documentos foram explorados neste trabalho a fim de compreender a

inovação no trabalho docente, identificando os parâmetros associados à inovação, que estão presentes nas políticas para o trabalho docente.

Diante do cenário da governança educacional global e do protagonismo da OCDE neste âmbito, as políticas nacionais respondem de diferentes maneiras às determinações globais. Esta organização vem exercendo um importante papel na disseminação dos conceitos e das diretrizes relacionadas à inovação no trabalho docente.

Deste modo, este capítulo tem como proposta desvelar a orientação ideológica dos documentos da OCDE, que derivam de um particular modelo econômico, no que se refere à influência dos conceitos e práticas da inovação no trabalho docente. Para tanto, na primeira sessão será explanado sobre a função da educação, especialmente do trabalho docente, para a inovação. Na segunda, será tratada a ideologia da necessidade de inovar o trabalho docente e as práticas pedagógicas. A terceira define os parâmetros da OCDE para a inovação no trabalho docente. Por fim, a quarta seção é uma análise de políticas educacionais brasileiras que influenciam a inovação para o trabalho docente, conforme o mecanismo de disseminação e dos parâmetros da OCDE.

## 5.1 A EDUCAÇÃO COMO BASE DA INOVAÇÃO

A OCDE (2010b, p.3) adota a inovação na atualidade como “o motor para o desenvolvimento e crescimento” e “um fator crucial para manter a competitividade em uma economia globalizada” (tradução nossa), tal como Schumpeter (1961, p. 110) também a designou: o impulso fundamental do processo econômico, que “põe e mantém em funcionamento a máquina capitalista”.

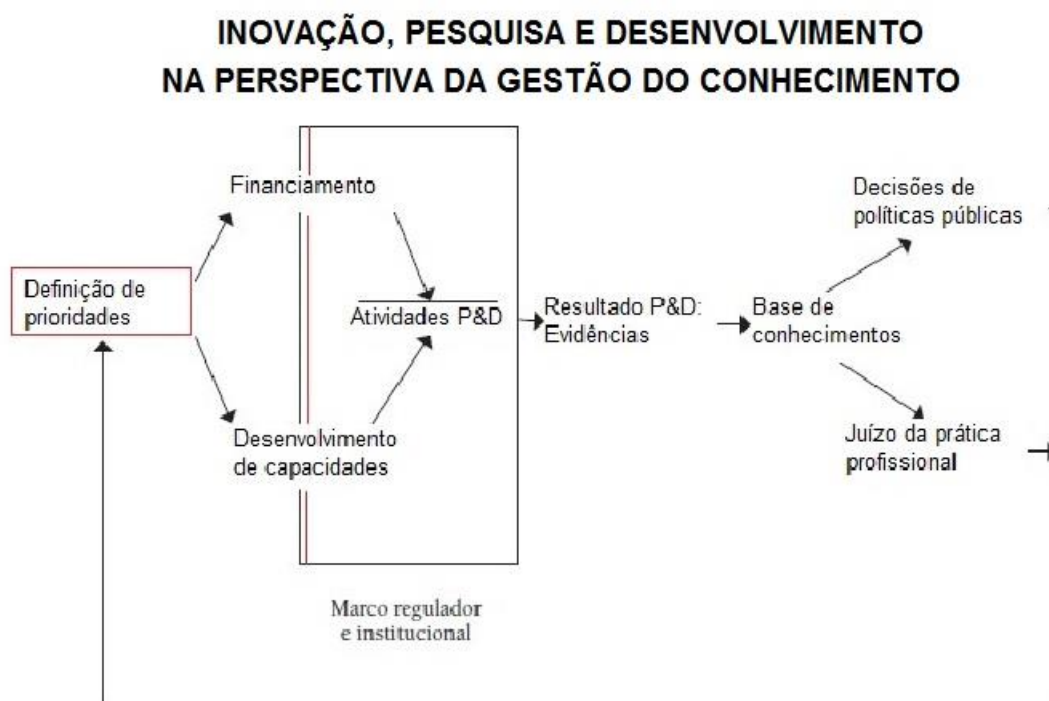
Dentre as estratégias estabelecidas pela OCDE (2010b) para a obtenção de maior vantagem competitiva, a ciência, a tecnologia e a educação exercem um papel determinante para que o processo de inovação continue dinâmico e progressivo, formando trabalhadores e consumidores capacitados para o melhor funcionamento dos mercados, ou seja, como participantes ativos.

Diante de um modelo econômico voltado para a acumulação, a educação para a inovação é determinada a partir de um modelo tecnicista e da ideologia neoliberal do mercado. Sob estas concepções, a educação é uma mercadoria.

São muitas as estratégias para fazer valer a educação em favor do processo de acumulação capitalista. Em relação às estratégias que se referem à inovação, para elevar qualitativamente o desenvolvimento da economia e a força de trabalho, o mercado e o Estado investem em pesquisa.

Conforme Pedró (2015), a maioria dos estudos e análise sobre *Pesquisa e Desenvolvimento* (P&D) parte da perspectiva da *gestão do conhecimento*, considerada favorável quando funcionam como um sistema, com prioridades fixadas e resultados avaliados por três polos de tensão: governos (financiadores), iniciativa privada (investidores) e comunidade científica (instituições de pesquisa e pesquisadores). O autor explicita estas ideias no esquema abaixo (Figura 3):

**Figura 3: INOVAÇÃO, PESQUISA E DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA DA GESTÃO DO CONHECIMENTO**



Fonte: PEDRÓ, 2015, p. 42

O sistema de P&D funciona a partir da definição de prioridades, que se traduzem no financiamento de atividades de pesquisa, inovação e educação e no desenvolvimento de capacidades, ou seja, na formação de pessoas. De tal modo,

O resultado é a criação de uma base de conhecimentos que se nutre de evidências empíricas procedentes da pesquisa. E esta base de conhecimentos permite informar tanto as decisões políticas como as práticas educativas (PEDRÓ, 2015, p.42, tradução nossa).

O que se percebe hoje, mais do que nunca, é a pesquisa como um investimento determinado pela lógica do benefício econômico, de modo que o contexto elucidado por Pedró (2015) é defendido da mesma maneira pela OCDE (2015j): a pesquisa fundamenta a inovação e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico, priorizando métodos que melhorem a relação de custo-eficácia das despesas públicas em P&D, mas incentivando uma efetiva inovação no setor privado. Esta perspectiva pode aumentar a demanda por trabalhadores altamente qualificados e, portanto, com maiores salários.

Para tanto, as reformas nas áreas relacionadas à pesquisa são vistas como uma prioridade na grande maioria das economias avançadas e emergentes. Uma das principais orientações da OCDE, no sentido de expandir a pesquisa, é a ampliação do acesso ao ensino superior, incluindo a formação profissional, para melhorar as oportunidades de formação e de aperfeiçoamento durante a vida ativa do trabalhador. De modo geral, os países membros da OCDE têm sido mais ativos na reforma das políticas de educação e inovação, ou seja, nas áreas para a melhoria da produtividade do trabalho, por meio da acumulação de competências e do capital baseado no conhecimento.

A OCDE se utiliza do discurso de que “para apoiar a inovação e o crescimento, é preciso garantir que as pessoas de todas as idades possam desenvolver habilidades para trabalhar de forma produtiva e satisfatória nas tarefas do amanhã”<sup>80</sup>. Segundo este discurso, a educação vinculada à inovação, parece ter a solução dos problemas econômicos, mas também sociais, como se todos tivessem a mesma oportunidade e pudessem levar a mesma vantagem no processo de inovação, tendo apenas que desenvolver as suas habilidades.

É por meio do capital humano que a inovação aumenta a produtividade em geral, de modo que, melhorando a produtividade do trabalho, o processo de inovação é aprimorado (OCDE, 2015j).

Sob a perspectiva da OCDE (2000, p.23), a formação de capital humano deve ser a principal determinação dos processos educativos, devido à “necessidade

---

<sup>80</sup> OCDE/ Innovation Strategy. Disponível em: <http://www.oecd.org/site/innovationstrategy/>. Acesso em: 18/07/2013. Tradução nossa.

de garantir elevados níveis de desempenho em áreas que são cruciais para o desenvolvimento econômico”. Ademais,

Capacitar as pessoas para inovar depende de uma educação ampla e relevante, bem como do desenvolvimento de amplas competências que complementam a educação formal. Currículos e pedagogias precisam ser adaptados para equipar os alunos com a capacidade de aprender e aplicar novas competências ao longo da vida. Ao mesmo tempo, os sistemas de ensino e o desenvolvimento de competências requerem reformas para garantir que sejam eficientes a fim de atender às exigências da sociedade de hoje (OCDE, 2010b, p.11, tradução nossa).

O marco metodológico do capital humano tem sua base nas relações entre a economia e a educação. Em sua teoria, o capital humano diz respeito à demanda da educação para a formação de capacidade produtiva dos seres humanos, constituindo um estoque de capital baseado nos custos de produção e manutenção (VELASCO, 2008).

Entretanto, é importante salientar que a educação é um âmbito de contradição, ao passo que de um lado – por meio da influência do sistema produtivo – fundamenta os processos de exploração do trabalhador, por outro possibilita a sua emancipação das condições de opressão que este sistema lhe impõe. Portanto, não se pode esperar que a instituição escolar, por exemplo, seja um espaço específico para a formação de capital humano, de instrução para as competências de manutenção e fortalecimento do sistema produtivo. Os objetivos desta instituição, tal como esta é hoje, vão além dos desígnios econômicos e produtivos com pretensões especificamente lucrativas, ainda que sofra um permanente confronto de interesses.

Os princípios do capital humano foram configurados como uma teoria no final dos anos 1950. A expressão *teoria do capital humano* foi utilizada pela primeira vez em uma conferência proferida por Theodore Schultz em 1959<sup>81</sup> (SAN SEGUNDO, 1999). Este tema se tornou importante a tal ponto que Schultz ganhou o prêmio Nobel de Economia em 1979, pela *teoria do capital humano*. Assim, com o seu fortalecimento, os organismos internacionais começaram a envolver-se com políticas para este fim, financiando programas de desenvolvimento social e econômico. Além do mais, possibilitou a expansão massiva dos gastos em educação na maioria dos países (VELASCO, 2008).

---

<sup>81</sup> Embora, se possa dizer que o surgimento efetivo desta teoria tenha ocorrido quando o *Journal of Political Economy* publicou em 1962 um suplemento sobre o investimento em seres humanos (SAN SEGUNDO, 1999).

Inicialmente a teoria do capital humano buscava explicar as desigualdades de desenvolvimento entre as nações e as desigualdades individuais, pois:

Para esta teoria a vergonhosa e crescente desigualdade que o capitalismo monopolista explicitava e se tornava cada vez mais difícil de esconder, devia-se, fundamentalmente, ao fraco investimento em educação, esta tida como um *gérmen* gerador de capital humano ou maior e melhor capacidade de trabalho e produtividade. A fórmula seria simples: maior investimento social ou individual em educação significaria maior produtividade e, conseqüentemente, maior crescimento econômico e desenvolvimento em termos globais e ascensão social do ponto de vista individual (FRIGOTTO, 2010, p. 15-16).

No entanto, em um contexto de escassa mão de obra, trabalhadores que resistiam aos acordos de produtividade, a enfraquecida implementação de novas tecnologias e custos laborais mais altos transferidos para os preços dos produtos, se instaurou uma crise de acumulação do capital, conforme já tratado no primeiro capítulo, que mudou a orientação moral desta teoria.

A *teoria do capital humano* foi de fato aplicada no modelo econômico da reestruturação produtiva, a partir da necessidade de se encontrar alternativas para retomar o processo de acumulação (HARVEY, 2006). É neste sentido que Frigotto (2010) indica que esta teoria “evade e esconde [...] as relações capitalistas efetivas de produção, cuja lógica é, ao mesmo tempo, de acumulação, concentração e exclusão” (p.17) e, portanto, seus desdobramentos são “resultantes das próprias contradições e crise do capitalismo em sua fase monopolista contemporânea” (p.84).

Portanto, sob esta lógica, o modelo do capital humano mais tradicional está centrado nos rendimentos trabalhistas associados ao investimento em educação, “concebida como produtora de capacidade de trabalho, potencializadora do fator trabalho” (FRIGOTTO, 2010, p.51).

Na perspectiva macroeconômica, o investimento em capital humano, além de determinante para o aumento da produtividade, é um elemento fundamental para a superação do atraso econômico (FRIGOTTO, 2010). A globalização e a crescente competitividade apressaram a promoção de setores de alto valor agregado que constituem a *economia do conhecimento* ou a *sociedade do conhecimento*. É neste sentido que o capital humano, se utiliza do discurso de que os indivíduos devem investir em si mesmos...

[...] para conseguir elaborar as suas capacidades produtivas individuais; esses ganhos de produtividade se traduzem em maiores salários no futuro. As pessoas adquirem, por exemplo, cuidados com a saúde, compram

voluntariamente educação, gastam tempo à procura de trabalho, compram informações sobre as oportunidades de emprego, elas emigram em busca de melhores oportunidades de emprego, etc. (VELASCO, 2008, p. 29, tradução nossa).

Investindo em si mesmos, os trabalhadores esperam elevar os seus salários e reduzir as probabilidades de desemprego, considerando que os gastos com saúde, educação, informação e emigração, sejam “considerados como despesas de investimento, mais do que como gastos de consumo” (VELASCO, 2008, p. 29, tradução nossa). No entanto, Gramigna (2010, p.53) adverte que o mercado quando estimula o trabalhador a aprimorar a sua formação e o incentiva à promoção social, econômica e cultural está, legitimamente, aludindo em benefício do capitalista e não do trabalhador.

De tal modo, a forma mais elaborada de apresentação do discurso da teoria do capital humano na atualidade é a *aprendizagem ao longo da vida*, exemplo de uma racionalidade de investimento contínuo no “fator humano”, própria de organismos como a OCDE, voltada para a “a produção mais eficiente e eficaz de competências economicamente úteis” (RADTKE, 2010, p.60).

Neste sentido, Moraes (2003b, p.152) ressalta que:

Os destinos da educação parecem articular-se diretamente às demandas deste mercado insaciável e aos paradigmas propostos para a sociedade de “aprendentes”. Não surpreende desta forma, que os sistemas educacionais dos vários países sofram pressões para operar adequadamente em uma economia sofisticada e seletiva, para gerar cidadãos capazes de manipular ou operar as tecnologias de informação e comunicação, e dispostos a se atualizar ao longo da vida.

Desta forma, os trabalhadores, às suas próprias custas, contribuem para a manutenção de uma permanente produção excedente de trabalhadores qualificados para um compor quadro de reserva a disposição do capital.

A partir desta perspectiva, segundo a OCDE (2015k), as competências para o trabalho são alcançadas em várias linhas de atuação do campo educacional, não só por meio dos sistemas de ensino, mas também em cursos de formação contínua, na experiência do trabalho e em outros contextos informais, como a família, a mídia e as relações sociais. Esta abordagem justifica não só reformas em diferentes âmbitos do sistema público em acordo aos interesses do meio privado, mas também um projeto ideológico para a assimilação de uma determinada concepção de trabalho e de permanente consumo.



Como exemplo desta lógica, uma das competências mais difundidas pelas organizações internacionais é o *empreendedorismo*, um dos principais elementos que impulsionam a inovação, segundo Schumpeter (1982) e as atuais organizações internacionais. O empreendedorismo é apresentado como uma competência que leva a uma solução viável para enfrentar o desemprego, especialmente entre os jovens.

Em acordo à difusão desta competência no âmbito escolar, Manso e Thoilliez (2015) defendem que a educação empreendedora não se refere ao desenvolvimento da capacidade de criar empresas, mas sim de criar a iniciativa para a inovação, em que o alcance pedagógico de sua competência no desenvolvimento das pessoas, provavelmente determine o início de uma atividade empresarial. O empreendedorismo foi incluído como um elemento fundamental para gerar novos projetos e ideias para enfrentar a atual crise econômica, no documento *Competência-Chave* (COMISSÃO EUROPEIA, 2012) – estratégia educacional da União Europeia.

A competência *empreendedorismo*, assim como outras, nada mais é do que uma estratégia do mercado para alcançar soluções rápidas para a crise atual do processo de acumulação capitalista no seu estágio mais avançado. Espera-se que as competências tenham impactos no plano global, mas que, todavia privilegiem os resultados individuais e o curto prazo na solução de problemas (GRAMIGNA, 2010).

De modo geral, os sistemas de ensino difundem o estímulo à inovação por meio de um conjunto de políticas que promovem certas competências, bem como conceitos e práticas. Neste sentido, a OCDE (2010b) afirma que capacitar pessoas para a inovação depende de uma ampla cobertura educacional, especialmente da educação formal.

A partir do princípio de que a educação é um dos pilares de sustentação da inovação como processo para o fortalecimento do sistema produtivo capitalista, o trabalho docente é então um instrumento fundamental na formação do capital humano, capacitando mão-de-obra para a inovação e renovação, manutenção e fortalecimento do sistema produtivo, utilizando-se do desenvolvimento de competências e habilidades economicamente úteis.

Assim, mesmo considerando as diferentes vertentes da inovação, em geral as percepções são convergentes acerca da dependência da inovação em relação à educação básica e ao ensino superior (ISSBERNER, 2010).

Em nome desta dependência, o sistema produtivo se utiliza dos métodos que estão ao seu alcance para que a educação funcione adequadamente em favor dos processos de inovação. É neste sentido que a inovação é amplamente divulgada na educação, não só como um mecanismo do atual modelo econômico, mas principalmente como ideologia, por meio de um discurso de que é necessário inovar para que a qualidade do ensino seja alcançada. Para tanto, segundo o discurso disseminado pela OCDE, o docente tem a responsabilidade de inovar o ensino. Mas, de fato, na estrutura deste discurso o docente é responsabilizado por desenvolver competências e habilidades para a mão de obra inovadora, com a camuflada finalidade de favorecer o sistema produtivo.

Deste modo, são lançadas duas questões que nortearão a próxima seção. A primeira é: os docentes se sentem responsáveis pela inovação do ensino? Mas, tendo em vista que assumir uma responsabilidade deveria pressupor a consciência de quem a assume, cabe a segunda questão: os docentes são conscientes do consiste de fato esta responsabilidade?

A fim de aclarar estas questões, a próxima seção tratará de analisar de que modo a ideia de inovação adentrou no campo da educação com o seu discurso persuasivo, revertendo tal conceito no âmbito do ensino, afirmando falsamente que não é a inovação que necessita da educação, e por consequência do trabalho docente, mas sim o contrário, que o trabalho docente é que precisa ser inovado.

## 5.2 A INOVAÇÃO COMO IDEOLOGIA PARA O TRABALHO DOCENTE

Conforme pesquisas da OCDE, o setor da educação é também um dos setores mais inovadores da economia<sup>82</sup> (OCDE, 2014e). Isso não ocorre por uma casualidade de projetos educacionais, mas sim a partir de um insistente e sedutor discurso de que a educação precisa ser inovada. Segundo este discurso a condição dos professores para atender a demanda do sistema produtivo é fraca. Aponta que as práticas pedagógicas são inapropriadas e não atende as mudanças necessárias para as escolas do século XXI. Para tanto, os sistemas de ensino devem “[...] introduzir as alterações necessárias que permitam a sua adaptação às necessidades

---

<sup>82</sup> No âmbito público é menos inovador que o privado, exceto no se refere ao ensino superior, que é muito mais inovador do que os níveis primário e secundário (OCDE, 2014e).

da sociedade” (OCDE, 2014a, p.21), e assim, o trabalho docente precisa ser *inovado*.

O professor, tal como qualquer outro trabalhador, sofre influências do sistema produtivo, no que se refere às tendências do modelo econômico. O mercado exige cada vez mais a flexibilidade dos contratos trabalhistas, a diminuição dos direitos sindicais, o aumento do número de graduados no ensino superior, mas é indiferente à massa de cidadãos altamente preparados a disposição do mercado de trabalho. O que importa é uma pequena força de trabalho qualificada para administrar e inovar em escala global. Sendo assim, Morgenstern (2010, p.21) defende que:

Esta realidade não explicitada, explica, em última análise, a negligência das políticas públicas em educação, descuido que é ainda mais patético se analisada a contradição entre um discurso que nos incita a nos prepararmos para a sociedade do conhecimento e das circunstâncias reais, se não dramáticas a situação em que se desenvolve o trabalho docente (tradução nossa).

Sob este contexto, os professores acreditam que as falhas do ensino decorrem unicamente da sua falta de preparo e de atualização das suas práticas pedagógicas, as quais devem ser inovadas, não no sentido de serem aprimoradas, mas sim de estarem permanentemente se “inovando”, com a ideia de que o “novo” é a solução para um ensino de qualidade.

Neste sentido, Gramigna (2010, p.46) alerta que a inovação acabou se convertendo em uma prioridade nos documentos oficiais e em todos os âmbitos de ação social, tais como o trabalho, a empresa, a escola, o bem estar coletivo, etc. devido ao poder persuasivo do seu discurso, que o converte em totalizador, inquestionável e prescritivo. Por meio de sua persuasão, a inovação promete uma “singular revolução”, com a qual se pretende...

[...] transpor os abismos que a estagnação econômica abriu e promover o progresso científico e tecnológico, com a consequente modernização do Estado, política, educação e trabalho. Tudo isso - parece - se traduziria em uma recuperação do consumo e no relançamento relativo de uma economia financeira que favoreceria os ricos mais ricos, e um efeito mecânico compensatório de “gotejo” para os pobres um pouco menos pobres (GRAMIGNA, 2010, p.46, tradução nossa).

Tal “revolução” é proveniente de uma das tantas estratégias do capital para manter o seu processo de acumulação funcionando, para tanto é necessário que se mantenha a divisão de classes, onde alguns poucos são muito mais favorecidos que

outros, mantendo-se as desigualdades. A partir deste ponto de vista, ao contrário do que se pode pensar - que a “revolução” proporcionada pela inovação acarreta uma renovação cultural e social - a realidade é que a inovação estimula a manutenção das relações tal como já são, ou seja, expressa “uma visão conservadora da vida, da política, da economia e, evidentemente, da educação” (GRAMIGNA, 2010, p.47, tradução nossa). Assim, segundo a autora, trata-se de uma “inovação imóvel”.

Gramigna (2010, p.54) ressalta ainda que o conceito de inovação – revelado nos documentos oficiais e de organizações internacionais, como a OCDE – é de um “constructo ideológico que pretende manter o atual *status quo* econômico mediante o progresso econômico e os conhecimentos necessários para o seu adequado funcionamento” (tradução nossa). Neste contexto, o sujeito da “tão inovadora” *sociedade do conhecimento*, é o bom trabalhador a serviço do poder econômico, formado adequadamente para atender as demandas permanentes do mercado.

Isto é demonstrado quando a OCDE determina a inovação como fundamento para as escolas na *sociedade do conhecimento* e considera que uma *escola inovadora* valoriza as necessidades da sociedade atual (SCHLEICHER, 2015).

Fundamentando a perspectiva da OCDE, Risopatron (1991, p.46) destaca que a inovação representa uma intenção de transformar uma situação educacional, com a finalidade de “melhorar parcialmente a prática educativa ou transformar radicalmente a orientação de um processo”. Sob este aspecto, Navarro (2000) defende que os professores são o eixo da inovação educativa e a escola deve incorporar inovações nos seus processos de ensino e aprendizagem.

Embora o professor seja colocado no centro do discurso da inovação, conforme os argumentos acima, nem sempre se dá conta de que desempenha uma função de tamanha importância para o sistema econômico na sua atividade profissional. A consciência de que representa tal papel para no sistema produtivo é camuflada por uma ideologia que permite um maior controle sobre o campo educacional em favor do sistema produtivo.

Esta ideologia está baseada no princípio de que os maus resultados educacionais demonstram que os professores e a escola não são bons o bastante. É evidente que a escola não estabelece as condições necessárias para a emancipação humana, sentido pelo qual deveria dedicar-se. Todavia, o grande interesse embutido no discurso dominante de que os professores e a escola não são

bons o suficiente é que a educação deve se renovar para estar mais bem configurada para atender as demandas do mercado.

A inovação para Gramigna (2010) é um “mito”, fundado no paradigma conceitual de matriz econômica. Deste modo:

*La supremacía de la innovación, estrechamente vinculada a la economía, forma parte de la mitología contemporánea, ejerciendo una especie de fascinación indiscutible, es decir, mítica. Desde muchas perspectivas y con los más diversos objetivos, esta fascinación activa ciertos relatos que adoptan las cualidades del juego “agónico”, o de la competición, [...] en general, en la política, en la economía, en las reformas escolares y universitarias, y en la investigación (GRAMIGNA, 2010, p.47).*

Por trás da inovação – apesar de existirem objetivos educacionais válidos para a formação humana em geral – o que se vê é que os seus objetivos são perfeitamente compatíveis com os interesses econômicos, do ponto de vista neoliberal “e não de promoção e libertação dos sujeitos implicados no processo educativo” (GRAMIGNA, 2010, p.50).

Embora estas ideias enfatizem “o papel emancipador do conhecimento e, portanto, a necessidade de uma maior escolarização”, o objetivo por trás do discurso da inovação “está confinado dentro de margens estreitas das demandas profissionais desse modelo econômico, e não nos sujeitos” (GRAMIGNA, 2010, p.48, tradução nossa). A autora indaga:

*Perguntamo-nos, no entanto, como é possível conciliar tal revalorização da escola e do conhecimento, quando os objetivos finais deste projeto os transcendem ou ainda melhor, quando ambos são, sobretudo instrumentos para alcançar os objetivos espúrios e quando a sua projeção é fundamentalmente econômica (GRAMIGNA, 2010, p.48, tradução nossa).*

Portanto, para atender a finalidade de projetar economicamente a educação, é criado um discurso para acentuar o processo de acumulação, a partir da afirmativa de que os processos educativos são ineficientes e ineficazes e a solução está na melhoria da educação por meio de sua inovação.

Para Saviani (1989, p. 21), de acordo com a concepção dialética, inovar significa transformar as raízes da educação: “trata-se de reformular a própria finalidade da educação, isto é, colocá-la a serviço das forças emergentes da sociedade”. Sendo assim, as crescentes necessidades de expansão das forças produtivas do capitalismo, exercem uma pressão para que surjam inovações educacionais, quase sempre controladas por políticas econômicas que respondem às demandas para cumprir o modelo produtivo atual (WANDERLEY, 1989).

Também é importante ressaltar que as inovações pedagógicas, estas são autolimitadas no tempo, pois sofrem o mesmo efeito da destruição criativa, tal preconizou Schumpeter (1961) a todas as inovações. O efeito da inovação contínua nos processos educativos leva à desvalorização e destruição de investimentos e resultados de trabalhos passados, que não interessam mais ao mercado, e quando não surgem desdobramentos da proposta inicial da prática inovadora, outros efeitos surgem espontaneamente os quais dificultam a “sobrevivência” da inovação (GARCIA, 1989, p.11).

É a partir desta contradição do capitalismo que Frigotto (2010, p.172) destaca que a função da escola “[...] se insere no âmbito não apenas ideológico do desenvolvimento de condições gerais da reprodução capitalista, mas também no das condições técnicas, administrativas e políticas”.

Sendo a educação regulada pelos parâmetros econômicos e os preceitos da escola igualados ao de uma empresa, Navarro (2000) declara que a inovação é um termo vinculado ao conceito de qualidade e excelência, ganhando espaço na educação na medida em que as demandas externas de mais qualidade e maior eficácia aumentam e os problemas internos são ainda mais complexos.

A partir desta concepção de inovação, a OCDE define o *professor inovador* como o *professor eficaz*, ou seja, aquele que no final das contas obtém um desempenho favorável sob os parâmetros economicistas de qualidade do ensino (VIELUF, 2012). Segundo Schleicher (2015), o *professor inovador* tem confiança na sua capacidade de ensinar e tem vontade de inovar, bem como está atento ao uso da tecnologia em sala de aula; presta contas sobre o aprendizado de seus alunos, para que estas informações sejam incorporadas em estratégias para uma aprendizagem efetiva e maior inovação; favorece os processos de autoavaliação; apoia a formação de redes e comunidades de práticas focadas na aprendizagem, a fim de garantir a coerência de estratégias de educação abrangentes; e acessa perspectivas dos sistemas de incentivo à inovação. Ainda que o autor admita, muitas vezes o resultado através de um processo com contratempos e erros faz parte de inovação.

Nesta direção, Hargreaves (2005) justifica que existem professores de naturezas distintas quanto ao potencial de inovar. Afirma que alguns professores são desbravadores e vivem no limite do caos, outros são acomodados, mas têm facilidade para fincar raízes, criar e manter relacionamentos. No entanto, é possível

que as escolas recompensem apenas os professores mais ousados, aqueles que realmente prosperam no caos, embora a sociedade e a escola precisem de seus “acomodados”. Geralmente são estes professores que mantêm a ordem, treinam as equipes de esportes, coordenam os programas e garantem que tudo continuará a funcionar a tempo enquanto a mudança está acontecendo ao seu redor. Segundo este autor, as escolas devem agregar novos elementos de transformação, porém os elementos de continuidade devem ser ativamente cultivados e mantidos.

A afirmação de Hargreaves defende a manutenção de uma desigualdade entre os professores no que se refere a um padrão de inovação. Esta perspectiva evidencia que a inovação é salutar para o ambiente escolar, no entanto tem seus limites, de modo que nem todos podem ser inovadores, tal e qual ocorre no mercado de trabalho. Além do mais, conforme Gramigna (2010) a inovação em si não representa transformação, mas sim a conservação.

Portanto, entende-se que a inovação do trabalho docente, por meio de termos como *professor inovador*, *ambientes de aprendizagem inovadores*, *práticas pedagógicas inovadoras*, *ensino inovador*, entre outros, representam a ideologia implantada pelo discurso econômico com a finalidade de que o professor trabalhe favoravelmente para o funcionamento do sistema produtivo capitalista. É neste sentido que Gramigna (2010, p.49) questiona:

*¿Pero cómo se explica esta especie de magia o malabarismo de la retórica social? Se explica a partir de la fuerza autorreferencial y persuasiva del mito. La innovación es el mito que sostiene lo posmoderno, la aparente liquidez de un proceso evolutivo que se adapta a los tiempos, pero que sin embargo se atiene al mismo esquema de las dinámicas socio-económicas que dice querer renovar. El concepto de innovación ha llegado a ser tan central en el orden del discurso, que ha asumido el sentido paradigmático de elemento estructural, por no llamarlo epicentro, de las propuestas relativas al conocimiento (GRAMIGNA, 2010, p. 49).*

Neste contexto, a inovação se tornou o centro do discurso das propostas para o trabalho docente. A ideia de que o professor inova a educação em favor de uma sociedade melhor é a aparência que esconde a inovação como aspecto fundamental para a manutenção e o fortalecimento do sistema produtivo e a sobrevivência do capitalismo. A ideologia estabelecida é a da necessidade de inovação do trabalho docente com a finalidade da qualidade do ensino.

Para Marx e Engels (1999), ideologia é a falsa consciência, uma consciência equivocada da realidade, por meio da qual as ideias são sistematizadas. Em suma, trata-se das ilusões pelas quais se explica a própria realidade, de modo oblíquo,

alterado, deformado. É a partir deste ponto de vista que se afirma que os professores estão submetidos a uma ideologia determinada pela ideia de que a inovação educacional – enquanto afirmação do novo – pode resolver os problemas da educação e por meio de uma inovação do trabalho docente é possível garantir melhores condições de ensino e aprendizagem.

Somente quando ocorre a separação entre o trabalho material e intelectual, a divisão do trabalho surge efetivamente e “a consciência pode supor-se algo mais do que a consciência da prática existente, que representa de fato qualquer coisa sem representar algo de real” (MARX; ENGELS, 1999, p.44). É neste sentido que:

Pouco importa, de resto, aquilo que a consciência empreende isoladamente; toda essa podridão tem um único resultado: os três momentos, constituídos pela força produtiva, o estado social e a consciência, podem e devem necessariamente entrar em conflito entre si, pois através da divisão do trabalho torna-se possível àquilo que se verifica efetivamente: que a atividade intelectual e material, o gozo e o trabalho, a produção e o consumo, caibam a indivíduos distintos; então, a possibilidade de que esses elementos não entrem em conflito reside unicamente na hipótese de acabar de novo com a divisão do trabalho (MARX; ENGELS, 1999, p.45-46).

Neste caso, isso quer dizer que o professor sob o contexto do atual sistema produtivo, quando sofre os efeitos da divisão do trabalho reconfigurado na separação entre atividade intelectual e material, gozo e trabalho, produção e consumo, empreende nele mesmo e autoproduz uma falsa consciência de que a inovação é necessária.

Portanto, entende-se a partir de Engels que os fatos exteriores, que pertencem ao seu próprio domínio ou de outros como ele,

[...] podem co-determinantemente ter atuado sobre este desenvolvimento, mas esses fatos são, segundo o pressuposto tácito, eles próprios, por sua vez, meros frutos de um processo de pensamento e, assim, permanecemos ainda sempre na esfera do mero pensar, que aparentemente digeriu com felicidade mesmo os fatos mais duros (ENGELS, 1893).

É neste sentido que Marx e Engels (1999, p.43) afirmam: “a causa não está na *consciência*, mas no *ser*. Não no pensamento, mas na vida”. E assim,

Se as circunstâncias em que este indivíduo evoluiu só lhe permitem um desenvolvimento unilateral, de uma qualidade em detrimento de outras, se estas circunstâncias apenas lhe fornecem os elementos materiais e o tempo propício ao desenvolvimento desta única qualidade, este indivíduo só conseguirá alcançar um desenvolvimento unilateral e mutilado. E não há práticas morais que possam mudar este estado de coisas.



Quando os professores assumem uma posição ativa em favor da “sociedade do conhecimento”, acreditam poder “reconfigurar, transferir e problematizar suas próprias competências em virtude de sua própria experiência vital e complexa”, mas de fato, “não se imagina em uma sociedade diferente, nem se pensa nas transformações estruturais de um modelo econômico-financeiro desregulado cujo fracasso é visível” (GRAMIGNA, 2010, p.48, tradução nossa). *Sociedade do conhecimento* ou *economia do conhecimento* é tão somente um renovado slogan sedutor para as estratégias do atual modelo econômico capitalista.

Segundo este discurso, um bom projeto de escola ou de educação é determinado pelo professor que representa a *sociedade do conhecimento*, tendo a sua formação determinada por competências economicamente úteis. Diante do atual contexto, a educação funciona como uma barreira estratégica para fazer face à velocidade das mudanças, por isso é tão importante um discurso convincente que inverta a origem da necessidade da educação, conforme explica Moraes (2003b, p.152):

O discurso é claro: é preciso agora elaborar uma pedagogia, um projeto educativo de outra natureza, e assegurar o desenvolvimento de competências, valor agregado a um processo que, todavia, não é o mesmo para todos. Para alguns, exigem-se níveis crescentemente altos de aprendizagem, situados em um domínio teórico-metodológico que a experiência empírica, por si só, é incapaz de garantir. Para a maioria, bastam as competências no sentido genérico que o termo adquiriu nos últimos tempos, as quais permitem a sobrevivência nas franjas de um mercado de trabalho com exigências diferenciadas e níveis de exclusão jamais visto na história (MORAES, 2003b, p.152).

No entanto, a ideologia é necessária na sociedade capitalista, afinal é a representação do enfoque de uma determinada classe social sobre a sua relação com as demais (MARX, ENGELS, 1999). Neste caso, a OCDE quando elabora um discurso ideológico para o trabalho docente, está representando os interesses do capital concentrado em certos países, alguns dos mais ricos do mundo, a fim de fundamentar as relações que fortalecem o sistema econômico em favor do mercado.

Sob a ótica da ideologia dominante, a educação é determinada por meio de seus agentes, no seio da organização do capitalismo. A escola está configurada ideologicamente não só pela *consciência* de seus agentes, mas também é condicionada pela divisão do trabalho, que estabelece a alienação da força de trabalho como um fato natural.

A OCDE por meio de seus documentos reproduz a ideologia que representa os interesses econômicos. No que se refere ao trabalho docente, a OCDE dissemina uma concepção baseada na inovação, que orienta a elaboração das políticas nacionais para a educação. A próxima seção traz alguns parâmetros definidos pela OCDE para a medição de inovação no trabalho docente.

### 5.3 PARÂMETROS DA OCDE PARA A INOVAÇÃO NO TRABALHO DOCENTE

O tema da inovação educacional na OCDE não é recente. Em 1968 já tinha sido criado o *Centre for Educational Research and Innovation* (CERI), um dos organismos autônomos da OCDE, que tem como finalidade fomentar e amparar investigações e experiências que tratem da inovação no ensino. As suas atividades de trabalho estão dirigidas para a elaboração de documentos, organização de conferências e formação para o trabalho. Desde meados dos anos 1980, o CERI também se dedica à coleta de dados educacionais dos países, bem como a elaboração de um conjunto internacional sistematizado de indicadores para realizar estudos comparativos entre os sistemas educativos (GARCIA, 2004).

De acordo com a OCDE (2014a), o setor de educação deve utilizar a mesma definição de inovação que o setor econômico. Esta definição de inovação é determinada pela OCDE por meio do Manual de Oslo (OCDE, 2005a). Conforme já citado no capítulo anterior e reiterado aqui, a inovação é definida como:

[...] a implementação de um produto novo ou significativamente melhorado (bem ou serviço) ou processo, um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, organização do local de trabalho ou nas relações externas. [...] A utilização da palavra "novo" indica que a inovação contém um grau de novidade no nível da organização, do mercado, ou do mundo (OCDE, 2014a, p.22, tradução nossa).

Uma vez que os mesmos padrões servem para medir a inovação na economia e na educação, a OCDE (2014a) sugere a inovação das organizações educativas como um novo produto; a utilização das TIC nos serviços de e-learning, como um novo processo; a diferenciação de preços de cursos de pós-graduação, como um novo método de marketing; e o desenvolvimento de TIC para a comunicação da instituição de ensino com os alunos e os pais, como um novo método organizacional das atividades. Nestes exemplos percebe-se a transposição

literal dos princípios do campo da economia para a educação, admitindo a educação como mercadoria produzida mediante um processo de inovação.

De acordo com a OCDE, todo o *setor de educação* deve funcionar como uma *empresa inovadora*, portanto, deve estar combinado com instituições e estratégias, tais como: sistemas educacionais; sistemas universitários; sistemas de formação técnica especializada; base científica e investigadora; conhecimento codificado de uso coletivo (publicações); políticas de inovação e outras políticas governamentais; marcos legislativo e macroeconômico; infraestrutura de comunicação; instituições financeiras; acessibilidade ao mercado; estrutura setorial e o marco competitivo (OCDE, 2005a).

O documento *The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow*<sup>83</sup> da OCDE (2010b), que apresenta estratégias para a inovação, conforma quatro motores da inovação por meio dos sistemas de ensino: o *científico*, que se refere ao melhor uso dos conhecimentos gerados por meio da pesquisa; as *redes*, a fim de que os professores compartilhem seus conhecimentos; as *estruturas modulares*, para a elaboração de subsistemas projetados de forma independente, mas que funcionem articuladamente, como o ensino por módulos ou projetos; e as *TIC*, como uma potência para transformar a educação.

Segundo esta configuração, os *motores de inovação* operam por meio de ações, como: 1) Adaptação dos planos de estudo e das pedagogias a fim de preparar os estudantes com a capacidade de aprender e aplicar novas atitudes durante a sua vida; 2) Reformar os sistemas de ensino e a formação profissional com o objetivo de assegurar uma educação eficiente e que satisfaça as necessidades da sociedade atual; 3) Aperfeiçoar a qualidade docente para melhorar os resultados, 4) Melhorar a seleção inicial dos professores; 5) Aprimorar a avaliação docente continuada para identificar as áreas em que se necessitam melhorias; 6) Reconhecer e premiar a docência eficaz (OCDE, 2010b).

Estas considerações acima fundamentam as orientações da OCDE para as reformas dos sistemas educacionais, para educação básica e superior, a fim de aumentar ainda mais os retornos de investimento público na inovação. Portanto, mais do que nunca, o discurso econômico da inovação adentra no âmbito educacional, onde as forças econômicas têm se estabelecido.

---

<sup>83</sup> Tradução – “A estratégia de inovação da OCDE: Adiantar-se ao futuro”.

Confirmando esta tendência, a OCDE organizou um documento denominado *Measuring innovation in education: a new perspective*<sup>84</sup> (OCDE, 2014a) que trata da medição da inovação no ensino através dos parâmetros da inovação em outros setores e da identificação de elementos para a construção de métricas para analisar a relação entre inovação educacional e mudanças nos resultados educacionais. Segundo este material:

A capacidade de medir a inovação é essencial para uma estratégia de melhoria da educação. Saber se, e o quanto, as práticas estão mudando nas salas de aula e nas escolas, como os professores desenvolvem e usam seus recursos pedagógicos, e em que medida as alterações podem estar relacionadas com melhorias, proporcionaria um aumento substancial na base internacional de conhecimento da educação (OCDE, 2014a, p.15, tradução nossa).

Mostra que, apesar do sistema econômico por meio da inovação ter iniciado o seu interesse na educação a partir do final da década de 1960, este interesse hoje está mais vivo do que nunca. As informações contidas neste material tem o objetivo de regular e nivelar as reformas nos sistemas educacionais de acordo com o padrão de inovação da OCDE. O argumento que utiliza é que:

A inovação impulsiona a melhoria, seja de forma incremental, avançando os processos existentes ou mais radicalmente com a introdução de novas práticas. Melhorar a vida das pessoas e da educação requer documentar melhor e entender o que é (e será) a mudança na educação (OCDE, 2014a, p.3, tradução nossa).

De tal modo, segundo a OCDE (2014a, 2015i), para apoiar os sistemas de avaliação dos processos de inovação, deve haver um quadro de referências coerentes, com capacidade suficiente para a interpretação de avaliações em todos os níveis do sistema de ensino. Afirma também que, as escolas devem incorporar mecanismos de avaliação dos resultados dos seus processos de inovação, sobretudo em relação à aprendizagem, pois seja quais forem os melhoramentos na dinâmica das inovações nas escolas, é importante que os esforços investidos sejam avaliados – se valem a pena ou não – para evitar o risco de que a inovação sem um objetivo definido, se converta em distração ou puro divertimento.

O documento *Measuring innovation in education* (2014a) apresenta doze parâmetros para mensurar a inovação na educação, os quais serão restritamente

---

<sup>84</sup> Tradução – “Medindo a inovação na educação: uma nova perspectiva”.

descritos conforme a perspectiva dos interesses da OCDE<sup>85</sup>, os quais servirão de referência nesta tese para as análises posteriores.

*Inovação em estilo de ensino:* Refere-se ao modo como o professor atua em classe, como trata da relação entre o aluno e o conteúdo, com abordagens mais ou menos diretas – diálogo, leitura em voz alta, palestras, experiências científicas e artísticas, etc. A OCDE (2014a) elucida que abordagens na frente da classe servem para assegurar que os princípios básicos do conteúdo serão explicados a toda a classe; enquanto que abordagens menos diretas, podem ter como resultado uma maior individualização e autonomia do aluno sobre a sua aprendizagem. Considera como inovação abordagens que se utilizem melhor do tempo dedicado ao trabalho independente. “Um aumento no trabalho independente pode refletir um movimento no sentido de engendrar uma maior autonomia, enquanto uma diminuição pode indicar uma mudança rumo a uma maior orientação direta do professor” (OCDE, 2014a, p. 107). Portanto, enfatiza que devem ser realizadas abordagens mais construtivistas e menos tradicionais, pois estas têm objetivos contrários à inovação (OCDE, 2015i). Também destaca como estilo inovador o uso das TIC, associado ao professor que estabelece um clima positivo em sala-de-aula e que tem crenças construtivistas sobre seu trabalho (OCDE, 2015a).

*Inovação em práticas de ensino:* São determinadas por práticas em que os alunos aplicam os seus conhecimentos e as habilidades da vida real, a partir de atividades de interpretação de dados ou de raciocínio. O objetivo de tal inovação é encorajar o engajamento, a motivação e incentivar habilidades de pensamento crítico dos alunos, tornando as aulas mais relevantes. A redução dessas práticas podem ocorrer se os professores explorarem alternativas inovadoras ou tentarem gastar o tempo em diferentes atividades (OCDE, 2014a).

Segundo Risopatron (1991), para que uma prática pedagógica seja inovadora, é necessário, portanto, que ocorra em um processo sistemático suscetível de ser comunicado e transferido. Mas não é o mesmo que uma experiência piloto, esta se baseia em um modelo para ser utilizado como referência. A prática inovadora demanda a definição prévia de um problema e do campo de

---

<sup>85</sup> Grifo da autora para enfatizar que a descrição dos parâmetros da OCDE não expressam a sua maneira de compreender o processo educativo.

intervenção no qual se pretende inovar, de modo que o produto desta prática possa ser generalizado.

Conforme Schleicher (2015), em muitos casos inovadores, conforme os critérios da OCDE, os alunos se dedicam a aprendizagem baseada em projeto, por meio do qual são incentivados a adquirir conhecimentos e praticar habilidades por meio da pesquisa, da geração de uma hipótese, da investigação científica, das atividades autodirigidas e da análise literária, muitas vezes *on-line*.

Para tanto, a OCDE (2015i) recomenda que as políticas se concentrem em práticas inovadoras em sala de aula, envolvendo o desenvolvimento profissional docente e buscando objetivos para um período de longo prazo. Ao identificar uma prioridade, o *professor inovador* adapta continuamente suas práticas a fim de atender às necessidades do contexto específico da sala de aula e dos estudantes (VIELUF, 2012).

*Inovação na organização de classe:* Diz respeito às diferentes formas de organizar a classe para as diferentes finalidades do ensino. O desenvolvimento de ambientes propícios de aprendizagem são fundamentais para elevar a qualidade do ensino e da aprendizagem. Sendo assim, os professores podem inovar, adaptando a organização da classe de acordo com o tema e o conteúdo que está sendo trabalho (OCDE, 2014a), o que obviamente exigiria salas ambientes para cada área do conhecimento ou disciplina.

A organização da sala também pode ser definida a partir da medida de autonomia que os professores dão aos seus alunos, através de trabalhos autodirigidos, ou proporcionando aos alunos uma instrução individualizada, ou ainda facilitando a aprendizagem colaborativa entre os alunos, a fim de atender às necessidades educacionais específicas. A organização da sala pode definir o nível de dependência dos alunos em relação ao professor (OCDE, 2014a).

*Inovação no uso do livro didático:* Está relacionada às diferentes abordagens para o uso de livros e materiais didáticos em sala de aula. Os professores podem optar em como vão utilizar os livros didáticos, quer como base para a instrução ou como ferramentas complementares. O objetivo deste tipo de inovação é reduzir o alinhamento do currículo em sala de aula com o conteúdo dos livros didáticos, o que reflete em uma intenção de introduzir fontes alternativas (OCDE, 2014a).

*Inovação nos métodos de avaliação:* Compreende em uma mudança nos métodos que os professores usam para avaliar os alunos. Os professores podem inovar através da aplicação de diferentes tipos de testes, como também avaliando os através das atividades diárias dos alunos e fora de classe. Tem a finalidade de melhor monitorar o desempenho do estudante ou as suas necessidades, buscando melhores direcionamentos e identificando possíveis soluções para melhorar os resultados de aprendizagem (OCDE, 2014a, p.167, tradução nossa).

*Inovação na disponibilidade dos computadores e da internet em sala de aula:* Está relacionado com a forma em que se assume disponibilizar ou não o acesso dos alunos aos computadores e à internet em sala de aula. Os computadores e equipamentos de rede podem ser optados pelas escolas como uma ferramenta de ensino durante as aulas. Portanto, o objetivo desta inovação diz respeito ao aumento da disponibilidade de computador e internet para familiarizar os alunos com o uso das TIC e facilitar a utilização pedagógica da tecnologia nas salas de aula (OCDE, 2014a).

*Inovação no uso de computadores em sala de aula:* Trata-se das diferentes possibilidades para o uso de computadores durante o ensino em sala de aula. Tem a finalidade de desenvolver um conjunto adequado de competências digitais e tornar os alunos mais conscientes da utilidade de computadores na sua aprendizagem. (OCDE, 2014a).

*Inovação na oferta de educação especial nas escolas:* Compreende nas maneiras de oferecer oportunidades na educação especial para os estudantes. As escolas podem inovar optando em ofertar o ensino de recuperação para os alunos que precisam de um apoio adicional para alcançar ou manter o nível de habilidade necessária para estar na sua série. Também podem inovar, oferecendo educação de enriquecimento para alunos que têm interesse específico em uma determinada disciplina. O objetivo com este tipo de inovação é reduzir a desigualdade dos resultados dos alunos, evitando a repetência e dando aos estudantes talentosos a oportunidade de alcançar seu potencial de aprendizagem (OCDE, 2014a).

*Inovação no âmbito da colaboração de professores nas escolas:* Está relacionada aos possíveis modos de colaboração entre professores, compartilhando conhecimentos, preparando juntos os materiais pedagógicos ou trabalhando de forma independente para desenvolver materiais de adaptação, conforme as especificidades do trabalho em sala. Tem como objetivo promover a difusão de práticas particularmente eficazes, favorecer ambientes colaborativos de aprendizagem para os professores e difundir novas práticas de ensino (OCDE, 2014a). Uma *escola inovadora* valoriza as necessidades da sociedade atual e os professores atuam em clima de cooperação com os seus alunos, os de outras turmas e outros professores, exercitando o trabalho em equipe e a construção de comunidades de aprendizagem profissional (OCDE, 2010b; 2011b).

*Inovação em mecanismos de feedback nas escolas:* Trata da mudança no “uso de atividades de *benchmarking*”<sup>86</sup>, de acompanhamento e de feedback”. Os dados gerados pela avaliação dos alunos podem ser usados para comparar o desempenho de uma escola contra outra ou para monitorar progresso de uma escola ao longo do tempo, para entender melhor seus pontos fortes e fracos. O *feedback* pode estar relacionado aos alunos e professores, a fim de utilizar do processo para a melhoria do ensino (OCDE, 2014a, p. 227).

*Inovação na avaliação e contratação em escolas:* Aborda as mudanças nas práticas de avaliação, contratação e retenção docente. Os professores podem ser avaliados externamente por inspetores ou por meio de revisão interna por seus pares. Os dados coletados devem contribuir para uma melhor dinâmica de ensino nas escolas. A OCDE (2014a) afirma que a utilização de incentivos para efeitos de recrutamento e retenção são bem vindas, pois um aumento na utilização de incentivos pode dar uma resposta a um maior grau de concorrência entre as escolas, para garantir a presença de professores talentosos na equipe. Deste modo, o objetivo desta inovação é melhorar a qualidade do ensino e da eficácia dos professores (OCDE, 2014a, p. 237).

---

<sup>86</sup> “O Benchmarking nada mais é do que um processo de investigação em que uma empresa determina, de forma sistemática, quão competitivos são seus processos frente aos dos concorrentes, através da comparação com outras empresas, integrantes do mesmo ambiente em que ela está incluída”. SOBREADMINISTRAÇÃO/ O que é Benchmarking? Disponível em: <http://www.sobreadministracao.com/o-que-e-o-benchmarking/>. Acesso em: 01/10/2015.



A OCDE (2009b, 2011b) defende que para monitorar e qualificar o trabalho de professores inovadores é necessário um efetivo sistema de avaliação docente, o qual ainda é relativamente raro na maioria dos países ou tem um impacto limitado. Ao mesmo tempo, os professores devem ser capazes de avaliar e refletir sobre o seu trabalho com o objetivo de inovar e se adaptar às novas situações de acordo com os resultados proporcionados por tal avaliação, adquirindo as competências necessárias para modificar as práticas de sala de aula.

Inovação em práticas escolares de relação com os pais: Está relacionada às mudanças nas práticas das relações da escola com os pais, destinadas a informá-los sobre o desempenho do filho ou de envolvê-los em certas atividades. A finalidade deste tipo de inovação é criar um forte apoio e senso de comunidade entre escolas, pais e alunos, promover as escolas e estender o seu alcance (OCDE, 2014a).

Tendo em vista estes parâmetros, vale ressaltar que no âmbito da governança educacional global, a OCDE assumiu uma posição hegemônica por suas pesquisas de larga escala, estatísticas e estudos internacionais; pela elaboração de conhecimento técnico e uso de indicadores, que são formas de construir um conjunto de novos conceitos para fundamentar novas práticas educacionais; e pelas publicações, que sintetizam as ações anteriormente citadas, contendo orientações dirigidas aos sistemas de ensino para a elaboração de políticas.

Os numerosos documentos elaborados pela OCDE produzem referências fundamentais que permitem orientar o debate no setor educacional e estruturar as políticas em uma perspectiva universalista e um *discurso supersimplificado* (BEECH, 2012). É neste sentido que Beech (2012) adverte que os documentos da OCDE são apresentados como se fossem neutros e objetivos, ideia legitimada por seu aspecto de *status científico*, e assim, sob este discurso, suas recomendações são aplicadas na maioria dos contextos para aperfeiçoar a educação. Ignorando as diferenças estruturais, culturais, sociais, políticas e econômicas, a OCDE estabelece relações para acordos supranacionais para uma política educacional de alcance global, mas de intenções limitadas e generalistas (VALLE, 2012).

É a partir destes documentos que a OCDE aplica a sua estratégia prioritária para o setor da educação: o mecanismo de *disseminação*, conforme os *mecanismos de efeitos externos na política educativa*, definidos por Roger Dale (1999; 2004; 2007), apresentado no capítulo 2. Portanto, é por meio desta estratégia que a OCDE estabelece e difunde uma agenda focada em orientações para as políticas – especialmente dos países membros e participantes de suas pesquisas de larga escala (DALE, 2007), como é o caso do Brasil – que participa de diversas pesquisas e estudos, entre eles, PISA e TALIS.

A partir destas premissas, na próxima sessão estes parâmetros darão base para a análise da inovação no trabalho docente nas políticas educacionais brasileiras, tendo em vista avaliar de que modo atendem às determinações descritas acima e disseminadas pela OCDE.

#### **5.4 POLÍTICAS PARA A INOVAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE NO BRASIL**

Dentre as orientações disseminadas para as políticas educacionais, estão as que prescrevem a inovação da educação, do ensino, dos sistemas de ensino e do trabalho docente. Conforme explicitado anteriormente, das centenas de documentos elaborados e publicados pela OCDE, o *Measuring innovation in education: a new perspective* da OCDE (2014a) estabelece parâmetros para a avaliação da inovação na educação. Embora não se tenha a intensão nesta tese de medir a inovação na educação de modo geral, estes parâmetros servirão de referência para identificar se as políticas educacionais respondem às determinações globais. Para efeito desta análise, os doze parâmetros de inovação anteriormente descritos foram assim sintetizados em: estilo e práticas de ensino; organização de salas de aula; uso de material e livro didático; métodos de avaliação dos alunos; uso e disponibilidade de computadores e da internet em sala de aula; oferta de educação especial; colaboração entre professores; mecanismos de *feedback*, avaliação e contratação docente; práticas escolares de relação com os pais.

Tendo em vista estes parâmetros determinados pela OCDE e considerando o mecanismo de disseminação das orientações desta organização sobre a inovação – enquanto conceito, prática e ideologia da inovação na educação – levantamos como uma hipótese desta tese que as políticas educacionais brasileiras sofrem os

efeitos deste mecanismo e respondem a estes parâmetros quanto a inovação no trabalho docente.

Para comprovar tal hipótese, será avaliado o atual Plano Nacional de Educação (PNE), enquanto gerador de políticas colaborativas entre os entes federativos – União, Distrito Federal, Estados e Municípios – a fim de identificar se as determinações globais para a inovação no trabalho docente são válidas no contexto político brasileiro e de que modo, a partir dos parâmetros citados acima (OCDE, 2014a).

O Plano Nacional de Educação (PNE) foi originado a partir da *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (LDB), n. 9.394/96 (BRASIL, 1996), quando se tratava de uma disposição transitória. A partir da Emenda Constitucional nº 59/2009 (EC nº 59/2009) o PNE, com periodicidade decenal, passou a ser uma exigência constitucional (BRASIL, 2014b). Esta Emenda Constitucional dá ao PNE “funções de reforma sistêmica”, o que quer dizer que, a partir da definição de diretrizes, objetivos, metas e estratégias, deverá assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino por meio de ações integradas entre os poderes públicos e as diferentes esferas federativas (DUARTE; SANTOS, 2014). “Portanto, o PNE deve ser a base para a elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais, que, ao serem aprovados em lei, devem prever recursos orçamentários para a sua execução” (BRASIL, 2014b, p.5).

A partir de então, o plano normativo tornou-se a principal ferramenta de articulação entre os entes federados. Conforme o documento *Planejando a próxima década: conhecendo as metas do plano nacional de educação* (BRASIL, 2014b), de 2010 e de 2014, foi realizada a Conferência Nacional de Educação (CONAE), que contou com a participação de entidades educacionais diversas que se organizaram, a partir de um amplo debate realizado a partir de um documento preliminar elaborado pelo Ministério da Educação (MEC), que definiu o PNE aprovado pela a Lei n.13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014a). Deste modo, segundo o MEC, o PNE

[...] mobilizou de forma articulada com os demais entes federados e instâncias representativas do setor educacional, direcionando o seu trabalho em torno do plano em um movimento inédito: referenciou seu Planejamento Estratégico Institucional e seu Plano Tático Operacional a cada meta do

PNE, envolveu todas as secretarias e autarquias na definição das ações, dos responsáveis e dos recursos<sup>87</sup>.

O PNE vem sendo repetidamente assinalado pela OCDE (2015l; 2014b; MORICONI; BÉLANGER, 2015) como uma iniciativa de valorização da educação no Brasil, tanto em termos de investimento – até 2024 no mínimo 10% do PIB deverá ser alocado para este setor –, como também pelo compromisso de priorizar a redução das desigualdades, ampliar o acesso, melhorar a gestão do setor, desenvolver habilidades docentes, alargar o número de matrículas no ensino profissional e técnico e aumentar as exigências dos professores do ensino superior.

O PNE é organizado em diretrizes, metas e estratégias para a política educacional brasileira dos próximos dez anos. Deste modo, são diretrizes do PNE:

I- erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV – melhoria da qualidade da educação; V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX – valorização dos (as) profissionais da educação; X – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014, Art. 2º).

Estas diretrizes estão compreendidas em três grupos de metas, sendo que o primeiro está relacionado à garantia do direito a educação básica de qualidade (Metas 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10 e 11), o segundo grupo diz respeito à redução das desigualdades e à valorização da diversidade (Metas 4 e 8), e o terceiro grupo trata da valorização dos profissionais da educação (Metas 15, 16, 17 e 18) (BRASIL, 2014b)<sup>88</sup>.

Deste modo, quanto ao trabalho docente, o PNE (BRASIL, 2014b) define que a qualidade do ensino depende da valorização dos profissionais do magistério, por meio da articulação entre a formação inicial, as condições de trabalho, o salário, a carreira e a formação continuada (BRASIL, 2014a).

<sup>87</sup> MEC/ O Plano Nacional de Educação (2014/2024) em movimento. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/>. Acesso em: 31/10/2015.

<sup>88</sup> As metas e estratégias do PNE foram de modo geral, consultadas por meio da plataforma do Observatório do PNE. Disponível em: <http://www.observatoriopne.org.br/>. Último acesso em: 01/11/2015.

A *Meta 15* tem a finalidade de garantir a política nacional de formação dos profissionais da educação, assegurado aos docentes da educação básica a formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. Esta formação deve ser alcançada no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, estipulada em regime de colaboração entre os entes federativos. Esta meta é justificada porque 22% dos 2.101.408 docentes que atuam na Educação Básica no Brasil não possuem formação adequada, segundo o Censo 2012<sup>89</sup>.

A fim de atender a esta meta, a Resolução n. 2, de 1º de julho de 2015 (BRASIL, 2015) define as *Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada*. Também está realizando uma consulta pública para a formulação do decreto de criação da *Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica*<sup>90</sup>.

A respeito deste tema, a OCDE (2013e, p.1) pondera que: “professores cuja educação formal incluiu componentes de conteúdo, pedagogia e práticas das disciplinas que lecionam, relataram se sentir mais preparados do que aqueles cuja educação formal não continha esses elementos” (OCDE, 2013e, p.1), o que reforça a importância de uma formação inicial mais ampla e de nível superior.

A *Meta 16* está relacionada com o nível de pós-graduação dos docentes, que atualmente, representam apenas 30% dos professores da educação básica, segundo dados do Censo Escolar<sup>91</sup>. Sendo assim, a meta estipula que, até o último ano de vigência do PNE, 50% dos professores da educação básica completem a pós-graduação, e também garantir a formação continuada conforme a área de atuação a todos os profissionais da educação básica, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Conforme o Censo Escolar 2012, houve um crescimento no nível de formação, no que se refere ao número de docentes com formação superior,

<sup>89</sup> OBSERVATÓRIO DO PNE/ 15 - Formação de Professores. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/metaspne/15-formacao-professores>. Acesso em 10/10/2015.

<sup>90</sup> MEC/ MEC quer contribuições para formação de profissionais. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/211-noticias/218175739/21423-mec-quer-contribuicoes-para-formacao-de-profissionais>. Acesso em: 30/09/2015.

<sup>91</sup> OBSERVATÓRIO DO PNE/ 16 - Formação continuada e pós-graduação de professores. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/metaspne/16-professores-pos-graduados>. Acesso em 20/10/2015.

conforme já estipulado na LDB (BRASIL, 1996). Outra constatação é que o nível de formação do professor é mais elevado, conforme mais elevada seja a etapa de atuação na educação básica. Além disso, em 2012, mais de 400 mil profissionais da educação básica estavam matriculados na educação superior, o que demonstra uma eminente melhoria na qualificação dos professores em exercício na educação básica (INEP, 2013).

As estratégias de valorização do professor são estabelecidas pela *Meta 17*, de modo que, até o final do sexto ano de vigência deste PNE, o rendimento médio dos professores seja equiparado ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente. Desta forma, conforme o contexto apresentado no Observatório do PNE:

Professores devem ser tratados e valorizados como profissionais e não como abnegados que trabalham apenas por vocação. A diferença salarial entre professores e demais profissionais com mesmo nível de instrução é inaceitável. Enquanto salário e carreira não forem atraentes, o número de jovens dispostos a seguir a carreira do magistério continuará sendo baixo. Elevar os salários do magistério é opção mais política do que técnica. Implica em mudar prioridades e passar a enxergar a Educação como a principal fonte sustentável de desenvolvimento econômico e social de um país.

Conforme a OCDE (2014b), no Brasil, embora os salários dos professores com formação de ensino médio completo esteja na média daqueles com esse mesmo nível de qualificação, profissionais de outras áreas que atuam com qualquer diploma de ensino superior ganham 50% a mais que um professor da educação básica, conforme o piso salarial (OCDE, 2014b).

Dentre as estratégias desta meta, destacamos a 17.1, referente ao Piso Salarial Nacional, que propõe até o final do primeiro ano de vigência do PNE, estabelecer um fórum permanente, com representações dos entes federativos e dos trabalhadores da educação, a fim de realizar um acompanhamento de atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Neste sentido, em janeiro de 2015, o piso salarial do magistério teve um reajuste de 13,01%, de maneira que o vencimento inicial dos profissionais do magistério público da educação básica, com formação de nível

médio modalidade normal, com jornada de 40 horas semanais, em 2015 é de R\$ 1.917,78<sup>92</sup>.

A *Meta 18* é referente ao plano de carreira do professor. Visa assegurar a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino, no prazo de 2 (dois) anos. Para o plano de carreira dos docentes da educação básica pública, deve ser tomado como referência o piso salarial nacional profissional (BRASIL, 2014b).

Dentre as estratégias da *Meta 18*, evidenciamos a estratégia 18.2, relacionada ao estágio probatório, que corrobora com a orientação da OCDE. Trata-se de implantar, nas redes públicas de educação básica e superior, o acompanhamento dos profissionais iniciantes, os quais devem ser “supervisionados por equipe de profissionais experientes, a fim de fundamentar, com base em avaliação documentada, a decisão pela efetivação após o estágio probatório”. Também propõe, durante este período, oferecer cursos de aprofundamento de estudos na área de atuação do professor<sup>93</sup>.

No que se refere à inovação enquanto desenvolvimento de pesquisa e da formação de nível de graduação e pós-graduação, algumas Estratégias (12.21, 14.11, 14.14 e 14.15) incentivam o fortalecimento das redes físicas de laboratórios multifuncionais para a CTI; estimulam o investimento em PDI e a formação de capital humano para a inovação, de modo a buscar o aumento da competitividade das empresas de base tecnológica; e incentivam a pesquisa científica e de inovação e a pesquisa aplicada, de modo a incrementar a produção e registro de patentes. Estas estratégias corroboram com a OCDE (2014b) que afirma que para ativar a inovação no Brasil, as políticas devem estar focadas no desenvolvimento de competências e habilidades, visando a formação da força de trabalho jovem.

Em especial, salientamos a Estratégia 12.14, relacionada à formação docente em ciências e matemática, considerando as necessidades do

---

<sup>92</sup> MEC/ Piso Salarial de professores. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/piso-salarial-de-professores?id=21042>. Acesso em: 16/10/2015.

<sup>93</sup> OBSERVATÓRIO DO PNE/ 18.2 - Estágio Probatório. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/metaspne/18-plano-carreira/estrategias/18-2-estagio-probatorio>. Acesso em: 19/10/2015.

desenvolvimento brasileiro, a inovação tecnológica e a melhoria da qualidade da Educação Básica<sup>94</sup>.

Neste sentido, a OCDE (2014b; 2014j) alega haver uma necessidade de investir tanto em professores, quanto no público jovem, a fim de se estabelecer condições econômicas competitivas, a formação de capital humano e um melhor desempenho em ciências e matemática dos alunos de 15 anos no programa PISA. Conforme a pontuação PISA de 2003 a 2012, houve melhorias significativas no desempenho dos alunos brasileiros, mas ainda não suficientes para um padrão competitivo (OCDE, 2014j). Para atingir o padrão estabelecido pelo PISA, o Brasil adotou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)<sup>95</sup>, cuja meta é alcançar até 2022 a média dos países desenvolvidos (INEP)<sup>96</sup>.

Tal é a preocupação com o padrão estabelecido por este programa de avaliação, que a Estratégia 7.11 visa a melhoria de desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações do PISA, tomado como “instrumento externo de referência, internacionalmente reconhecido” (BRASIL, 2014a).

No que diz respeito à inovação no trabalho docente, analisamos as metas e as estratégias do PNE a partir de oito parâmetros: 1) inovação no estilo e práticas de ensino; 2) inovação na organização e no uso de livro e material didático em sala de aula; 3) inovação nos métodos de avaliação dos alunos; 4) inovação no uso e disponibilidade de computadores e da internet em sala de aula; 5) inovação na oferta de educação especial; 6) inovação na colaboração entre professores e mecanismos de *feedback*; 7) inovação na avaliação e contratação docente; 8) inovação nas práticas escolares de relação com os pais (OCDE, 2014a).

---

<sup>94</sup> OBSERVATÓRIO DO PNE/ 12.14 - Formação em Ciências e Matemática. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/metaspne/12-ensino-superior/estrategias/12-14-formacao-em-ciencias-e-matematica>. Acesso em: 19/10/2015.

<sup>95</sup> O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) reúne um único indicador dois conceitos para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. “Agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do Inep a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios”. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/o-que-e-o-ideb>. Acesso em: 01/11/2015.

<sup>96</sup> Estratégia 7.9 - orientar as políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem e reduzindo pela metade, até o último ano de vigência deste PNE, as diferenças entre as médias dos índices dos Estados, inclusive do Distrito Federal, e dos Municípios.



Quanto à inovação nos *estilos e práticas de ensino*, o PNE indica que sejam realizadas mais abordagens interdisciplinares estruturadas no ensino médio (Estratégia 3.1) e incentiva as práticas pedagógicas que preparem o aluno para a realização de exames, para que obtenha o resultado esperado (Estratégia 7.7). Entretanto, também recomenda a criação de mecanismos para o acompanhamento individualizado dos alunos do ensino fundamental (BRASIL, 2014a, Estratégia 2.3), tendo em vista que os resultados quantitativos não compreendem as dificuldades dos alunos que, por exemplo, não participam das avaliações externas<sup>97</sup>.

De acordo com a pesquisa TALIS (OCDE, 2009d), a adequação dos materiais e o uso de computadores são condições fundamentais para um ensino de transmissão menos direta, ou seja, construtivista, e mais inovador. O PNE, em conformidade a esta afirmação, alude à necessidade do desenvolvimento das tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras articuladas com a organização do tempo e das atividades didáticas entre a escola e o ambiente comunitário, considerando as diversas abordagens metodológicas e sua efetividade, para todos os níveis de ensino (BRASIL, 2014a, Estratégia 2.6; 5.4; 7.12).

A *inovação na organização e no uso de livro e material didático em sala de aula* aparece no PNE no que se refere à acessibilidade, visando garantir que sejam respeitadas as normas para a estrutura das instituições de ensino, a fim de que estabeleçam condições para a aprendizagem dos alunos da educação infantil e o atendimento educacional especializado – para alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação (BRASIL, 2014a, Estratégia 1.5; 4.4).

A Estratégia 6.3 (BRASIL, 2014a) indica que a fim de garantir a educação em tempo integral, é importante que sejam produzidos os próprios materiais didáticos. Segundo o programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas deve ser institucionalizado

[...] por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, inclusive de informática, espaços para atividades culturais, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, bem como de produção de material didático e de formação de recursos humanos para a Educação em tempo integral.

---

<sup>97</sup> OBSERVATÓRIO DO PNE/ 2.3 – Acompanhamento individualizado. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/metaspne/2-ensino-fundamental/estrategias/2-3-acompanhamento-individualizado/analises/acompanhamento-individualizado>. Acesso em: 19/10/2015

A produção de material didático é especialmente tratada na Estratégia 10.7 (BRASIL, 2014a), relacionada à Educação de Jovens e Adultos (EJA), como também é abordada na Estratégia 3.1, que trata da renovação do ensino médio.

Embora a educação formal no Brasil careça de melhores estruturas nas salas de aula e maior disponibilidade de diversos tipos de livro e material didático para a qualidade do ensino por meio da relação ensino e aprendizagem, o PNE em nenhuma de suas estratégias especificou detalhadamente sobre este parâmetro, assim como faz em relação aos métodos de avaliação a serem utilizados em salas de aula.

*A inovação nos métodos de avaliação dos alunos* (OCDE, 2014a) segue no PNE as determinações da OCDE, indicando insistentemente que sejam tomadas medidas sob diversas abordagens e que atinjam de algum modo todos os níveis da educação básica.

Na educação infantil, a avaliação deve ser realizada a cada dois anos, “com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores” (BRASIL 2014a, Estratégia 1.6).

Para a alfabetização das crianças, recomenda-se que sejam instituídos instrumentos de avaliação nacional, periódicos e específicos, aplicados todo ano. Além do mais, os sistemas de ensino e as escolas devem estipular “os respectivos instrumentos de avaliação e monitoramento, implementando medidas pedagógicas para alfabetizar todos os alunos até o final do terceiro ano do ensino fundamental” (BRASIL, 2014a, Estratégia 5.2). Sobre este âmbito, vale também salientar a Estratégia 9.6, que propõe aos sistemas de ensino que estabeleçam mecanismos para exames específicos de avaliação do grau de alfabetização de jovens e adultos com mais de 15 anos de idade.

No que se refere à educação básica, considerando as modalidades de ensino, o PNE propõe que os entes federativos constituam um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional com base no perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, nas condições de infraestrutura das escolas, nos recursos pedagógicos, nas características da gestão e em outras dimensões relevantes. Também sugere que o sistema nacional de avaliação seja fortalecido, articulado aos sistemas estaduais de avaliação da educação básica (Estratégia 7.3; Estratégia 7.32).

O PNE indica que os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino fundamental e médio devem ser continuamente atualizados, incorporando o as ciências nos exames e incorporar o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), bem como os resultados pedagógicos por meio do IDEB devem ser acompanhados, divulgados e contextualizados bienalmente pelos sistemas de ensino (BRASIL, 2014a, Estratégia 7.7; 7.10).

No entanto, vale mencionar que, em relação a esta rede de avaliações que se estabelece e no que se refere ao IDEB, o próprio Observatório do PNE contém críticas a estes métodos limitados de verificação da aprendizagem:

O Ideb, por exemplo, um indicador nacional que teve o enorme mérito de colocar no centro do debate a aprendizagem, não leva em conta os alunos que, por diversas razões, não fizeram a Prova Brasil. A estrutura do indicador não é perfeita. Permite, por exemplo, que as escolas melhorem seus resultados investindo apenas no desempenho dos melhores alunos, ao custo de gerar maior desigualdade dentro da própria escola. Essa análise pode ser estendida a todos os indicadores de média que diagnosticam a Educação no país<sup>98</sup>.

Ainda assim, o PNE estimula insistentemente na medida determinada pelo IDEB como referência para a qualidade do ensino.

O PNE também indica que, para a educação básica, seja induzido um processo contínuo de autoavaliação das escolas, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas (Estratégia 7.4), seja assegurado um padrão de qualidade em cada sistema e rede de ensino, medida pelo processo de metas de qualidade dos institutos oficiais de avaliação educacionais, tal como o INEP, por meio de uma Lei de Responsabilidade Educacional (BRASIL, 2014a, Estratégia 20.11).

No que se refere ao ensino médio, o PNE propõe a universalização do ENEM articulado ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) possibilitando subsidiar políticas públicas, de avaliação certificadora e a “aferição de conhecimentos e habilidades adquiridos dentro e fora da escola, e de avaliação classificatória, como critério de acesso à Educação superior” (BRASIL, 2014a, Estratégia 3.6).

---

<sup>98</sup> OBSERVATORIO DO PNE/ Acompanhamento Individualizado. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/metaspne/2-ensino-fundamental/estrategias/2-3-acompanhamento-individualizado/analises/acompanhamento-individualizado>. Acesso em: 30/10/2015.

De acordo com a pesquisa TALIS (OCDE, 2009d), a falta ou a inadequação de materiais e a escassez de computadores, afeta profundamente o ensino no Brasil, pois para esta organização, este é um tema determinante para a qualidade do ensino dentro do modelo que apregoa. Deste modo, quanto ao parâmetro de *inovação no uso e na disponibilidade de computadores e da internet em sala de aula*, o PNE pretende que seja universalizado o acesso à internet em banda larga de alta velocidade; que seja triplicada a relação computador/aluno nas escolas da rede pública, promovendo a utilização pedagógica das TIC; e que todas as escolas públicas sejam equiparadas em termos de recursos tecnológicos digitais para a utilização pedagógica (BRASIL, 2014a, Estratégia 7.15; 7.20).

Conforme já apontado anteriormente, a OCDE (2014a) considera como *inovação na oferta de educação especial* o oferecimento de oportunidades para que os alunos possam alcançar ou manter um nível de habilidade compatível com o esperado conforme cada série, evitando a repetência e estimulando os “alunos talentosos”, tais como os com altas habilidades ou superdotação.

Sob esta perspectiva, o PNE em várias estratégias prevê medidas para o atendimento dos alunos com altas habilidades e superdotação, como também atente o critério da OCDE em relação ao que consiste manter os alunos em um nível de habilidade compatível com o esperado, a partir da estratégia para a correção de fluxo, que deve ocorrer a partir da institucionalização de programas apropriados, do desenvolvimento de tecnologias, do acompanhamento pedagógico individualizado, da recuperação e progressão parcial, priorizando “estudantes com rendimento escolar defasado” (Estratégia 8.1).

Ainda que o atendimento de pessoas com alguma deficiência e transtornos globais do desenvolvimento não possibilite estratégias inovadoras conforme a OCDE, o PNE trás importantes medidas para a educação especial no Brasil, no que consiste garantir a qualidade do acesso e do atendimento para essas pessoas. As estratégias para este grupo visam garantir a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar ao alunos matriculados na educação básica; manter e ampliar programas que promovam a acessibilidade nas instituições públicas; e garantir a eles a educação em tempo integral, na faixa etária quatro aos dezessete anos (BRASIL, 2014a, Estratégias 1.11, 4.4, 4.6, 4.14, 6.8 e 9.9).

Segundo o PNE, o campo da educação especial também deve definir indicadores de qualidade e criar uma política de avaliação e supervisão para o

funcionamento de instituições que prestam atendimento a alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, bem como da qualidade da educação bilíngue para surdos (BRASIL, 2014a, Estratégias 4.14 e 7.8).

A *inovação na colaboração de professores e mecanismos de feedback* é um dos aspectos mais solicitados pela OCDE no campo educacional, a qual indica que sejam realizadas práticas de colaboração e cooperação, tanto na formação como no desenvolvimento profissional docente, a fim de desenvolver as competências pedagógicas dos professores e que realizem estratégias de ensino que levem os alunos da melhor maneira até a aprendizagem (OCDE, 2014g).

Segundo a perspectiva da OCDE, Moriconi et al (2015) afirma que se os professores no Brasil passarem a participar mais destes tipos de iniciativas, estarão mais propensos a desenvolver habilidades que lhes permitam ajudar os seus alunos na aprendizagem e gastarão menos tempo tentando manter ordem na sala de aula. Para Schleicher (2015) os professores que participam de atividades de colaboração profissional têm maiores índices de satisfação no trabalho. Destaca que o Brasil é um dos países pesquisados pela TALIS com maior associação entre a satisfação no trabalho e colaboração profissional.

Sendo assim, a pesquisa TALIS (2009b) distingue dois tipos de colaboração: intercâmbio ou troca de ideias e *feedback*, sendo esta segunda considerada mais inovadora.

Quanto às atividades de intercâmbio ou troca de ideias, o PNE dispõe a necessidade de implantar recursos multifuncionais (Estratégias 4.3) e fortalecer a colaboração por meio da plataforma virtual *Portal do Professor* (BRASIL, 2014a, Meta 16).

O *Portal do Professor*<sup>99</sup> foi criado em 2008 pelo MEC, com o propósito de subsidiar a troca de informações entre professores. Trata-se de um espaço colaborativo público, destinado aos profissionais da educação, mas que pode ser acessado por todos os interessados. Tem como objetivo “apoiar os processos de formação dos professores brasileiros e enriquecer a sua prática pedagógica”. Está dividido em seis seções interativas: 1) *Espaço Aula* – comunidade de aprendizagem para compartilhar ideias entre professores; 2) *Jornal* – espaço contendo informações

---

<sup>99</sup> MEC/ Portal do Professor. Disponível em: <http://portaldoprofessor.mec.gov.br/index.html>. Acesso em: 15/10/2015.

sobre práticas pedagógicas; 3) *Multimídia* – ambiente com materiais em diferentes mídias, “previamente selecionados para atender a todos os componentes curriculares e temas relacionados”; 4) *Cursos e materiais* – área de acesso aos cursos e materiais de capacitações oferecidas pelo MEC; 5) *Colaboração* – espaço de interação e colaboração entre professores brasileiros; 6) *Links* – coletânea de endereços separados por temáticas de interesse dos professores.

Em que pese à positividade da criação de espaços virtuais para apoio do trabalho docente, estes não substituem as condições materiais necessárias para a realização do processo de ensino e aprendizagem na escola. Além disso, a ênfase na importância neste tipo de ferramenta reforça a responsabilização do professor, isentando a responsabilidade do Estado.

Os resultados da pesquisa TALIS apontaram que é mais comum no Brasil as práticas de colaboração que envolve a troca de idéias e menos comum as práticas mais diretas, como o *feedback* (OCDE, 2009b).

Segundo a pesquisa TALIS, ao menos 8 entre 10 professores brasileiros relataram receber *feedback* sobre sua prática de ensino depois de alguma forma de observação de suas aulas e da análise das notas dos seus alunos. Este resultado é similar à média TALIS em relação ao *feedback* a partir da observação das aulas, mas não das notas dos alunos, que no Brasil são mais baixas (OCDE, 2013e). Alguns resultados apontaram que quando os professores consideram o *feedback* apenas como um exercício administrativo, tendem a relatar baixa autoeficácia e menos satisfação no trabalho. Esta associação negativa ocorre em quase todos os países pesquisados, exceto no Brasil, onde esta relação não é tão forte e a satisfação dos professores brasileiros em relação ao seu trabalho é razoável (OCDE, 2009d; SCHLEICHER, 2015).

No que se refere às questões diretamente relacionadas ao professor, a *avaliação e contratação docente* (OCDE, 2014a), dentre os parâmetros propostos, é onde são mais recorrentes as evidências de inovação no PNE segundo os moldes da OCDE.

Deste modo, o conjunto de determinações do PNE sobre *avaliação e contratação docente* não são animadores para o corpo docente. Este plano indica que um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional seja estabelecido, com base em alguns fatores, entre eles, o perfil do corpo de profissionais da educação (Estratégia 19.6), o que pode se tornar em um mecanismo

de indução de responsabilização do professor sobre o resultado do desempenho dos alunos nas avaliações externas. Neste sentido, também é proposto que o Projeto Político Pedagógico de cada escola assegure a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares (Estratégia 7.3). Esta estratégia se converte em um instrumento perigoso que pode tornar os profissionais da educação reféns da opinião pessoal dos pais e comunidade.

O PNE afirma por meio da Estratégia 7.36, que para que melhorem os resultados de desempenho no IDEB, as escolas devem valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar. Isso quer dizer que as escolas estão sendo estimulados a premiarem de algum modo os professores que alcançarem bons resultados nos exames externos realizados por seus alunos. A OCDE sugere insistentemente sobre esta questão, aconselhando que os sistemas educacionais avaliem o trabalho docente tendo em vista os resultados dos alunos, aplicando recompensas para os professores que obtiverem melhores resultados (OCDE 2009d), segundo os princípios da meritocracia.

A lógica defendida pela OCDE é a da meritocracia para os programas de avaliação docente, o que já é realidade em muitos sistemas de ensino. Menezes Filho (2009, p.207), consultor da OCDE, explica como este processo deve ocorrer:

Trazer as melhores práticas de gestão para a rede pública de ensino certamente melhoraria muito os resultados em termos de aprendizado dos alunos. Uma boa gestão inclui, em primeiro lugar, estabelecer incentivos para que os profissionais que trabalham na escola alcancem melhores resultados. Para isto, é necessário recompensar de forma diferenciada aqueles professores e funcionários que mais se esforçam para atingir seus objetivos, ou seja, melhorar o aprendizado dos alunos. Assim, aumentos salariais têm que estar ligados ao desempenho, de forma também a atrair os indivíduos mais motivados para a profissão. Neste sentido, alguns estados brasileiros estão introduzindo iniciativas de remuneração por desempenho, através de bônus para os funcionários das escolas, cujos alunos tenham um bom desempenho nos exames estaduais de proficiência. Nestas experiências, os professores faltosos não ganham o bônus. Iniciativas deste tipo são muito bem vindas, e podem representar um avanço em termos educacionais. É necessário, entretanto, auxiliar os professores a atingirem estes objetivos. Assim, é importante estabelecer um currículo mínimo nas escolas, para que todos os professores saibam exatamente o que os alunos devem aprender em cada série, estabelecendo-se também uma ligação entre este currículo e os exames de proficiência que são realizados anualmente (MENEZES FILHO, 2009, p.207).

Percebe-se que há uma total afinidade deste discurso com a lógica empresarial, já que o docente deve fazer-se a si mesmo no mercado

profissional, onde deve oferecer a sua força de trabalho em troca de um salário de acordo com a sua produtividade. Segundo Freitas (2011, p. 17) a meritocracia é “o ingrediente básico deste processo, pelo qual se pretende legitimar perante a opinião pública as ações de controle dos profissionais da educação” além dos vários interesses privados “sob o manto da objetividade científica das avaliações”.

Neste contexto, em nome das constantes inovações a que o professor deve submeter-se, seja para o ensino ou nas condições em que exerce o seu trabalho, o professor como profissional se vê obrigado a se capacitar permanentemente e obter titulações ou certificações para cumprir os requisitos necessários para a sua permanência neste mercado e ascender na sua carreira (FELDFEBER, 2007, p.446).

Entretanto esta concepção até então, não foi dominante no Brasil, conforme a pesquisa TALIS identificou em 2009, quando poucos professores relataram ter a sua avaliação relacionada a alguma mudança salarial, raros foram os que conseguiram algum tipo de gratificação financeira e alguns poucos obtiveram uma possibilidade de avanço na carreira, e grande parte relatou trabalhar em escolas que não punem ou demitem os professores com um desempenho regular ou ruim e que não premiam os professores efetivos (OCDE, 2009d). Fica evidente que este tipo de constatação direciona os professores a, ao menos pensar sobre a validade da meritocracia.

Já em 2014 a OCDE (2014b) afirmou por meio dos resultados TALIS que o Brasil já colocou em prática uma série de experimentos com remuneração por desempenho para os professores. Sugere que tais experiências precisam ser monitoradas e avaliadas com cuidado, e quando bem sucedidas, devem ser aplicadas de forma mais ampla. Todavia a OCDE insiste que apesar de algumas evidências para demonstrar que estas ações têm sido eficazes, pode haver a necessidade de se redefinir as políticas de pagamento dos professores, como por exemplo, dar um adicional de remuneração por desempenho, estabelecer uma estrutura clara de carreira e progressão para o crescimento profissional, motivar através de exercícios rigorosos de avaliação, ou mesmo, por meio do reconhecimento dos estudantes, dos gestores ou da sociedade em geral, conforme já as estratégias do PNE descritas acima já destacaram.

A OCDE (2014b) ressalta ainda que iniciativas como estas podem atrair jovens talentosos para a profissão docente e professores experientes para áreas



mais remotas ou escolas mais difíceis. Desta maneira, quanto à contratação docente, a Estratégia 18.3 do PNE recomenda que, a cada dois, uma prova nacional anos seja realizada para subsidiar os entes federativos, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da educação básica pública (BRASIL, 2014a).

Esta estratégia indica uma centralização dos concursos públicos para a educação básica, tendo em vista moldar o perfil do corpo docente iniciante, selecionando os candidatos que atendem as condições adequadas previstas pelo governo nacional. Tal estratégia é preocupante, quando as tendências supranacionais, por meio das orientações da OCDE, recomendam que as formas de contratação considerem: a abertura da profissão docente a indivíduos com habilidades e experiências adquiridas fora do ensino; ativar o apoio de pessoal qualificado para a docência, incluindo professores estagiários estudantes, para que comecem a trabalhar ganhando um salário mais baixo, antes de adquirir qualificações de formação de professores; abordagens mais flexíveis para a formação de professores, de tempo parcial e de ensino à distância (OCDE, 2011b).

Isso sugere uma forte tendência e definitiva na perda de direitos trabalhistas dos professores e de qualidade do ensino, uma vez que a contratação para sistema público admitiria para a carreira docente, pessoas despreparadas para a profissão.

Quanto ao parâmetro relacionado às práticas escolares de relação com os pais, o PNE atende o critério de inovação quando propõe promover a criação de uma rede de apoio integral às famílias, como condição para a melhoria da qualidade educacional, a partir da articulação de programas das áreas de educação, saúde, trabalho e emprego, assistência social, esporte, cultura (Estratégia 7.29); monitorar o acesso e a permanência dos alunos na escola em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância (Estratégia 1.14) e a permanência e do aproveitamento escolar dos beneficiários de programas de transferência de renda (Estratégia 2.4).

Por fim, ainda vale ressaltar que algumas estratégias do PNE atendem às especificidades da condição social e cultural brasileira, respeitando a diversidade regional, estadual e local (Estratégia 7.1), relacionadas à história e cultura afro-brasileira e indígena (Estratégia 7.25); ao atendimento educacional por professores especializados, nas escolas urbanas, do campo, indígenas e de comunidades

quilombolas (Estratégia 4.3); às pesquisas de modelos alternativos de atendimento escolar para a população do campo (Estratégia 7.14).

Em síntese, diante da ponderação do PNE (BRASIL, 2014a) a partir de parâmetros de inovação próprios da OCDE (2014a), foi comprovada uma concentração de Estratégias no que se refere aos métodos de avaliação dos alunos e colaboração, avaliação e contratação docente, demonstrando que o PNE impõe uma tendência que evidencia um irrestrito alinhamento com as determinações da OCDE, que favorecem os interesses do capital, e não a formação humana e sensível dos alunos. Portanto, afirma-se que o Brasil atende às atuais tendências globais na elaboração de suas políticas, tendo em vista as demandas econômicas supranacionais, no que diz respeito à inovação no trabalho docente, criando condições para tornar-se mais competitivo diante dos outros Estados e estabelecendo um quadro de qualidades mais adequadas às demandas econômicas.

## CONCLUSÃO

O início da elaboração crítica é a consciência daquilo que é realmente, isto é, um 'conhece-te a ti mesmo' como produto do processo histórico até hoje desenvolvido, que deixou em ti uma infinidade de traços acolhidos sem análise crítica. Deve-se fazer, inicialmente, essa análise.

Antonio Gramsci

As imposições externas, que fazem parte do cenário de atuação docente no Brasil, expressam um conjunto de regras que gera a perda paulatina de direitos e de condições de trabalho, com a sobrecarga de novas exigências e atribuições que se distanciam cada vez mais da relação sensível entre o professor e o aluno. Enquanto isso, o prestígio social da profissão docente decai e aumenta a acusação de que o professor é o único responsável pela má qualidade do ensino.

Esta sobrecarga de exigências e atribuições chega ao trabalho docente por meio de políticas, a qual muitas vezes é acatada sem que se entenda o que significa de fato, qual é a sua origem e quais são as suas finalidades. É neste sentido que as pesquisas em políticas educacionais devem analisar as tendências que expressam determinações externas e abstratas para o trabalho docente.

Contudo, não se buscou com esta tese estabelecer uma relação mecânica entre o modelo de acumulação e as políticas educacionais, mas sim analisar um conjunto de forças que submetem o docente a condições de trabalho cada vez mais precárias e exigências que correspondem às necessidades do mercado.

Sob esta perspectiva, a ideologia da inovação faz parte deste conjunto de forças. Colocada no interior do trabalho docente, a ideologia da inovação constrói um discurso capaz de guiar a educação para que o professor seja capaz de formar mão de obra inovadora e consumidores capazes de reconhecer e valorizar um produto ou serviço inovador. Isto ocorre porque diante do sistema produtivo em seu estágio atual, a inovação é principal motor do desenvolvimento econômico, capaz de inovar nos métodos, processos e produtos, em todas as etapas da produção, circulação e distribuição das mercadorias, bem como, inovando o próprio sistema capitalista. É deste modo que encontramos, no campo da educação, tantas solicitações de *projetos inovadores, professores inovadores, práticas inovadoras, ensino inovador*.

Nesse sentido, estudamos o que caracteriza o trabalho docente diante do modelo econômico hegemônico que visa a acumulação e que impacta em todos os setores da sociedade, revelando o caráter do atual estágio do capitalismo.

Historicamente, o atual contexto produtivo foi concebido ao longo do século XX, a partir de consecutivas transformações determinadas pelo desenvolvimento industrial e pelas demandas de produção geradas pelas duas grandes Guerras. A partir da década de 1950, as economias europeias já estavam se recuperando e modernizando o seu aparato para uma produtividade capaz de competir com os Estados Unidos, que havia se convertido na maior potência econômica mundial no período das duas grandes guerras.

Este contexto gerou o que Hobsbawm (1995) chamou de *Era de Ouro*, período entre 1945 e 1970, quando o sistema produtivo vivia um momento de grande prosperidade, de expansão internacional e alcance mundial dos processos de acumulação capitalista, por meio de uma economia baseada no modelo de produção e consumo em massa, determinado por um conjunto de métodos próprios para o controle do trabalho, organizado a partir do fordismo.

No entanto, para o contínuo crescimento desta expansão capitalista, o Estado e as condições produtivas deveriam adaptar-se permanentemente, o que foi levando ao amadurecimento e desgaste do fordismo. A partir de então, foi se instaurando um processo de crise, tornando-se necessário descobrir novas alternativas para retomar o processo de acumulação. Por volta da década de 1970, inicia-se um novo regime de reestruturação produtiva, definido por modificações essenciais nos processos tecnológicos, na organização e gestão empresarial, no mercado da força de trabalho e nas estruturas financeiras. Estas modificações foram impulsionadas por processos de inovação.

O estudo da inovação – tal como a conhecemos hoje – foi iniciado por Schumpeter em 1911 e desenvolvido por outros economistas ao longo dos anos subsequentes. Contudo, a potência da sua teoria para o favorecimento do sistema capitalista só foi dimensionada a partir da crise estrutural do capitalismo e da busca por saídas para a reestruturação do sistema produtivo,

A reestruturação produtiva foi estudada minuciosamente por Harvey (2006), designando-a como *acumulação flexível*, determinada pela flexibilidade nos processos, nos mercados de trabalho, nos produtos e nos padrões de consumo, favorecendo a retomada de conceitos como inovação e destruição criativa,

valorizando o novo, o fugidio, o efêmero, o fugaz, o contingente da vida moderna, fundamentando novos modos de se compreender a realidade, como a teoria pós-moderna, que busca explicar os diversos fenômenos atuais, não sob o ponto de vista social, mas sim do indivíduo fragmentado, que a própria sociedade capitalista produziu (HARVEY, 2006).

Segundo Schumpeter (1982), os empresários buscavam introduzir inovações em suas empresas a fim de assegurar custos menores que os dos seus concorrentes e que garantissem uma posição vantajosa e competitiva no mercado. Portanto, não é uma casualidade que a *acumulação flexível* retome e recontextualize a teoria de Schumpeter em benefício da produção capitalista. Os processos de inovação – por meio da produção de conhecimento, da aprendizagem, da capacitação científica e tecnológica – se converteram na base do modelo econômico, que prevê o desempenho diferenciado e desigual entre os países a fim de fomentar a competitividade no sistema internacional.

Deste modo, a economia é definida por uma dinâmica de desenvolvimento que estimula e submete o mercado à constante exigência do aumento de inovações e de uma nova configuração para o trabalho, caracterizada pela diminuição de custos com pessoal, o que inevitavelmente causa o desemprego; e pela criação de mercados de trabalho, formados por uma pequena elite altamente qualificada e bem paga e por um grande exército de mão de obra, constituída por trabalhadores com menor qualificação e sujeitos a baixos salários.

Além de restaurar o conceito de inovação e torná-lo um mecanismo econômico fundamental, a reestruturação produtiva também recuperou os fundamentos do neoliberalismo, propostos inicialmente na década de 1940, mas readequado às necessidades econômicas para a superação da atual crise estrutural. O neoliberalismo ressurge como medida política para atenuar os efeitos colaterais da crise estrutural do capitalismo, entre estes os que abalaram o trabalho e também o poder de classe (HARVEY, 2006). É neste sentido que a classe dominante favoreceu o neoliberalismo, mais do que qualquer outra teoria política.

Para os neoliberais, o Estado tem a função de criar e preservar um quadro institucional que garanta condições adequadas para que o mercado opere de uma maneira eficaz. Para tanto, defendem a redução do gasto público, a desregulamentação do trabalho e a privatização de todos os tipos de empresa que dependem do Estado.

A partir destas premissas, o neoliberalismo é tomado como uma alternativa político-econômica capaz de favorecer a reestruturação produtiva e limitar a educação aos seus interesses, ou seja, à qualificação para o mercado. A ideologia neoliberal interpreta a realidade de modo quantitativo, apresentando o bem estar social em termos numéricos, por meio do crescimento do consumo ou do PIB. Na educação, esta ideologia toma o ensino como um mero dado ou como uma mercadoria, se expressa pelo utilitarismo e imediatismo, cujo princípio pedagógico está relacionado com a exigência de eficiência e produtividade.

A consequência da maior expansão do neoliberalismo é a globalização, por sua capacidade de espalhar, disseminar e divulgar a ideologia neoliberal para que esta prepondere em todas as regiões do mundo, não só geográficas, mas, sobretudo políticas.

A produção de constantes inovações para a modernização dos sistemas de comunicação e a implantação de novas TIC, empregadas sob o conceito de uma sociedade em rede, possibilita a expansão global. A globalização valoriza a fórmula econômica particular do livre comércio e do livre movimento do capital que supera as fronteiras e determina os seus parâmetros a partir de organismos internacionais, com interesses próprios em regular as políticas dos Estados nacionais. Este conjunto de características facilita as operações financeiras mundiais, como também aumenta ainda mais o abismo econômico, financeiro e tecnológico entre os países mais ou menos desenvolvidos economicamente.

As políticas neoliberais globais afetam a dimensão social, aumentando a desigualdade e a exclusão social, de maneira que a classe mais pobre é sempre a mais afetada, sofrendo as piores consequências dos problemas gerados pelo funcionamento do sistema produtivo. Outra implicação diz respeito ao enfraquecimento da mão de obra organizada como força política e econômica e da democracia.

Portanto, o neoliberalismo por meio da globalização, expande os efeitos do modelo produtivo atual, submetendo a educação às novas determinações do capital conforme a reestruturação produtiva. Neste contexto, a escola é conceituada em termos econômicos como uma *indústria de conhecimento* (BURBULES; TORRES, 2001; OCDE, 2009b).

A globalização também limitou a autonomia e soberania dos Estados, os quais agora são permeados por forças supranacionais, intergovernamentais e

transnacionais e reduzidos por uma força homogeneizadora, fazendo com que os interesses públicos autodeterminados sejam cada vez mais escassos e o interesse dos Estados estejam voltados para melhores condições de competitividade no âmbito global. Sob este contexto, os Estados-nação são coagidos a dar respostas ao capital transnacional, às estruturas políticas globais, às pressões e demandas nacionais, e ainda, atender aos interesses e necessidades internas.

Os sistemas de ensino nacionais se adequam a um campo de educação global, o qual fundamenta a elaboração das políticas e reformas educacionais. No entanto, Dale (2004; 2007) afirma que o Estado-nação é essencial no processo de globalização, na medida em que os Estados locais viabilizam as operações econômicas, por meio de uma governança global.

O espaço global é constituído por um sistema internacional, composto por organizações internacionais, Estados nacionais e empresas do grande capital e caracterizado por uma distribuição de poder desigual e uma inexistente autoridade legitimamente designada e reconhecida por todos. Dispõe de uma organização coletiva e da *capacidade de governança*: governar sem uma autoridade legitimamente designada.

A governança global responde às diferentes demandas e exigências dos processos de globalização do capital. É determinada, principalmente, pelas decisões das OI, que orientam a política dos países envolvidos em favor da manutenção e do funcionamento da economia mundial.

Com o redimensionamento da autoridade política, o setor de educação funciona no âmbito de uma *governança educacional global*, em que os Estados permitem que o mercado – por meio de seus agentes do sistema internacional – decida sobre a educação, o qual impõe suas regras e direcionamentos para este setor, que até então, era tradicionalmente uma responsabilidade exclusiva do Estado. Este contexto rompe com a aparente harmonia entre o Estado-nação e a educação formal.

É neste sentido que Dale (1999, 2004, 2007) propõe que as políticas educacionais e os sistemas de ensino – diante dos efeitos da globalização – sejam analisados sob a perspectiva da existência de uma Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE). Como método da educação comparada, a AGEE permite analisar o fenômeno educativo, sob a perspectiva das transformações provocadas

pela globalização, com a mudança da natureza das forças supranacionais, decorrentes de um processo guiado pelo capitalismo.

Sob estas determinações do âmbito da governança global, o trabalho docente sofre os impactos das novas regulações para a educação, atribuindo maior relevância a profissionalização sob os parâmetros economicistas e cada vez menos poder, direitos, autonomia e status social.

As tendências globais impõem ao trabalho docente um conjunto pré-definido de normas e práticas profissionais, marcado pela exigência constante de formação, fundada na necessidade infundável de inovação da sua formação, que gera uma sensação permanente de incapacidade e por processos de avaliação de desempenho cada vez mais punitivos e sistemáticos, motivados por premiações, recompensas ou castigos para aqueles que não obtêm o desempenho solicitado, que em geral, está relacionado a um padrão de resultados quantitativos.

Sendo assim, nos utilizamos da reflexão de Verger (2012), o qual afirma que estas tendências contrastam drasticamente com o paradigma da profissionalização docente, segundo o qual as famílias e o Estado têm confiança no suficiente preparo dos professores para saber o que é melhor para garantir a aprendizagem.

As OI são importantes mediadoras destas tendências globais, conquanto mobilizem o sistema internacional por meio da falsa ideia de um poder harmonizador do mercado e da capacidade de criar o equilíbrio entre a busca individual de vantagens e a riqueza social de um modo geral (RADTKE, 2010).

Algumas OI são mais influentes dentro do sistema internacional e, portanto, têm um maior espaço de atuação na governança global. De um modo geral, a OCDE é a que mais impõe o seu poder por meio de políticas supranacionais, assumindo o protagonismo em todos os setores que envolvem a produtividade, tais como a economia, ciência e tecnologia, inovação e educação. Sendo assim, estes setores sofrem o impacto da ideologia econômica proposta pela OCDE, tornando uniformizadas as políticas dos Estados nacionais, mas com efeitos particulares em cada contexto que é aplicado. Isto ocorre, principalmente, porque as políticas supranacionais baseiam-se em processos quantitativos, que limitam a compreensão do contexto ao qual se destinam.

Na educação, o PISA é a principal estratégia da OCDE, por meio da qual legitima as suas relações de poder e garante o protagonismo no âmbito da governança global, se destacando pelo reconhecimento da sua competência na



produção de conceitos e na elaboração de indicadores internacionais para medição do rendimento educacional global. Tais processos funcionam como um meio de disseminação do ideário da OCDE para o desenvolvimento econômico, que salientam a supervalorização da educação, contudo baseada nos processos e competências para o sistema produtivo.

É importante ressaltar que, embora os países não-membros participem das pesquisas de larga escala da OCDE, as recomendações em geral são destinadas para os países membros, conforme comprovam os inúmeros documentos publicados pela organização. Isso evidencia que, a permanente intenção de ajudar a economia de outros países, tem por trás estratégias de manutenção da hegemonia estabelecida. Embora a OCDE proponha que sejam instituídas condições competitivas entre todos os países, os agentes do capital não pretendem perder o seu poder hegemônico no cenário econômico. A competitividade é necessária para manter esta hegemonia.

A OCDE – por meio de seus documentos dirigidos à educação – orienta os sistemas de ensino para que ocorra inovação no trabalho docente e, também, que se instituem práticas inovadoras com a finalidade de promover uma mudança no campo educacional que favoreça o desenvolvimento econômico. Porém, as políticas nacionais, segundo as pressões internas, respondem de diferentes maneiras a estas determinações globais.

Para a obtenção de maior vantagem competitiva, a OCDE assume a educação como determinante para que o processo de inovação continue *dinâmico e progressivo*, formando trabalhadores e consumidores capacitados para o melhor funcionamento dos mercados, ou seja, como participantes ativos. Para tanto, como uma de suas estratégias, o mercado investe no desenvolvimento da pesquisa, como meio de produção de conhecimento.

Entretanto, compreende-se que a educação – no que se inclui a pesquisa – é muito mais ampla do que está circunscrito pelo mercado por meio das vantagens de sua comercialização. Nesta perspectiva, a educação é reduzida a um aspecto fundamentalmente tecnocrático, afirmado aqui por meio do discurso de que educação a serviço da inovação eleva qualitativamente o desenvolvimento da economia e da força de trabalho.

Para a OCDE, o professor desempenha uma função decisiva no processo de inovação, por meio da formação de capital humano e da disseminação dos conceitos

e práticas que fundamentam o desenvolvimento das habilidades e competências necessárias para o fortalecimento da inovação. Além do mais, no que consistem as novas regulações do sistema produtivo, a demanda de inovação transforma o trabalho docente, não só em suas práticas, mas também em todos os aspectos que envolvem a profissionalização do professor.

Está claro que, só existe positividade deste conceito de inovação na educação – como pesquisa, ensino, trabalho docente e motivação para reformas – do ponto de vista ideológico. Tendo em vista que a inovação prevê a *destruição criativa* e na educação esta não ocorre de modo diferente, na medida em que se inova na educação, novas demandas surgem, deixando para trás os benefícios dos efeitos da inovação anteriormente empreendida. Qualquer que seja o âmbito onde ocorra a inovação, esta produz impacto no trabalho docente. Portanto, é este processo que determina a sucessiva sobrecarga de exigências e encargos para o professor.

Assim, no senso comum, o discurso afirma que é o professor que precisa inovar-se. Esse discurso carrega uma ideologia que induz o professor a acreditar que precisa se capacitar e se habilitar cada vez mais, pois a “sociedade do século XXI” ou a “sociedade do conhecimento” gera permanentemente novas demandas para o ensino. Quer dizer, na verdade, que o professor deve ser reprogramado para cumprir a finalidade que o sistema produtivo lhe atribui por meio de – sucessivas, constantes, insistentes, incansáveis – inovações no trabalho docente.

Sendo assim, esta ideologia, como uma falsa consciência, deixa o campo do senso comum para ser oficializada e legitimada pelos sistemas de ensino por meio de suas políticas educacionais, como também convence os próprios professores da necessidade de que o seu trabalho precisa ser inovado.

Concordamos com Gramigna (2010) quando afirma que a ideologia da inovação na educação esconde a retórica neoliberal, com a pretensão de manter o atual sistema econômico e modelar as políticas renunciando a função e o sentido de sua própria autonomia. É neste sentido que cabe uma revisão epistemológica dos conceitos, dos fundamentos e dos processos que estão por trás das políticas educacionais, a fim de reconhecer em que medida a inovação pretende converter os processos educacionais em instrumentos para a mera formação dos produtores e consumidores desejados pelo mercado.

A OCDE – como importante agência de disseminação desta ideologia – afirma por meio dos seus documentos, que o docente deve ser altamente qualificado e utilizar métodos adequados de ensino para que o seu aluno atinja os altos níveis de aprendizagem, definidos por avaliações quantitativas como o PISA. Assim, deve utilizar-se de práticas inovadoras, desenvolvendo nos estudantes as competências e as habilidades necessárias e favoráveis para o desenvolvimento econômico.

As indicações políticas de inovações para a educação tratam o professor como um profissional dentro moldes econômicos capitalistas e não propõem melhorias efetivas nas condições do trabalho docente. Portanto, a condição educacional do profissional idealizada pela OCDE em seus documentos, expressa uma combinação entre formação inicial e continuada; desenvolvimento profissional; participação em redes de aprendizagem e colaboração; e experiência, o qual está continuamente se formando por meio de diversas atividades, como treinamentos, cursos, palestras, ou lendo materiais que favoreçam a sua prática docente. Este processo é responsabilidade pessoal do professor e deve permear toda a sua vida profissional, correspondendo à aclamada *aprendizagem ao longo da vida*.

Embora reconheça a existência de problemas no trabalho docente, o enfoque de análise da OCDE se limita à sua perspectiva de riqueza e prosperidade, ou do seja, própria do modelo econômico e dos países que representa. Quando os problemas situam-se fora desse enfoque, as soluções propostas são evasivas e de pouca viabilidade para alcançar resultados efetivos no processo de ensino e aprendizagem. Isso ocorre porque os estudos realizados por organizações como a OCDE estão baseados nas experiências de êxito de outros países enquadrados na lógica do mercado e, portanto, as suas recomendações não consideram os diferentes contextos onde as suas recomendações são disseminadas. Deste modo, concordando com Feldfeber (2007), as estratégias propostas pela OCDE para a melhoria do trabalho docente, acabam colocando os problemas dos sistemas educativos dentro de um cerco onde de forma alguma poderão ser superados.

No que diz respeito às políticas educacionais brasileiras, quanto à orientação de inovação do trabalho docente, estas vêm respondendo em acordo com as determinações da governança educacional. O Plano Nacional de Educação atende todos os parâmetros de inovação na educação estipulados pela própria OCDE, com uma maior concentração de estratégias voltadas ao ensino superior e aos institutos tecnológicos, ainda que, sobre a educação básica, alguns aspectos tenham sido

fortemente alinhados com tais determinações, entre eles os métodos de avaliação dos alunos; a colaboração entre docentes; e a avaliação e contratação docente. Essencialmente sob estes aspectos, foi demonstrado que o PNE impõe uma tendência que evidencia um irrestrito alinhamento com as determinações da OCDE.

Neste sentido, as responsabilidades dos professores só aumentam, mas não há contrapartida. Todos concordam que o padrão de educação deve ser melhorado, mas as condições do trabalho docente precisam acompanhar estas melhorias. Contudo, embora a ideologia econômica que permeia a educação atribua ao professor a culpa pelo fracasso da escola, vale advertir que a aceitação acrítica do professor sobre todas as exigências que lhe são impostas é uma forte ameaça a educação. É neste sentido que mais uma vez citamos Marx e Engels (1999, p.43):

A causa não está na consciência, mas no ser. Não no pensamento, mas na vida; a causa está na evolução e na conduta empírica do indivíduo que, por sua vez, dependem das condições universais. Se as circunstâncias em que este indivíduo evoluiu só lhe permitem um desenvolvimento unilateral, de uma qualidade em detrimento de outras, se estas circunstâncias apenas lhe fornecem os elementos materiais e o tempo propício ao desenvolvimento desta única qualidade, este indivíduo só conseguirá alcançar um desenvolvimento unilateral e mutilado. E não há práticas morais que possam mudar este estado de coisas.

Esta reflexão, considerando o princípio da historicidade do desenvolvimento da sociedade humana, nos leva a indagar o que virá depois dessa necessidade permanente de *inovação*: Quais serão os limites de renovação desse modelo de capitalismo tão dinâmico e flexível? Até quando serão criadas novas necessidades para manter o ritmo de consumo que o sistema produtivo exige? Qual é o limite de resistência e pressão interna às imposições externas que afetam as políticas educacionais? Até que ponto a escola poderá resistir ao assédio da inovação incessante para corresponder às demandas do capital? As políticas educacionais, sob a lógica do mercado, serão capazes de responder às demandas humanas que constituem a função social da educação? Como poderá o professor cumprir os preceitos constitucionais que visam o pleno desenvolvimento da pessoa e o seu preparo para o exercício da cidadania? O vínculo humano único, particular e universal, que constitui a relação professor-aluno, resistirá às fortes e insistentes abordagens das políticas supranacionais em favor do capital?

## REFERÊNCIAS

ARBIX, G. **Mecanismos Sutis: Tecnologia e crescimento econômico**. Novos estudos, n. 77, mar. 2007. p.37-46.

AFONSO, A. J. **Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação**. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, n. 22, Abril-2003.

AKKARI, A. **Internacionalização das políticas educacionais: transformações e desafios**. Petrópolis: Vozes, 2011.

ALVES, G. **Trabalho, Subjetividade e Lazer: Estranhamento, fetichismo e retificação no capitalismo global**. In: PADILHA, Valquíria (org.). *Dialética do lazer*. São Paulo: Cortez, 2006.

AMORIN, M. C. S.; FREDERICO, R. **Criatividade, inovação e controle nas organizações**. Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, abr-out/2008, p. 75-89.

ANANIADOU, K.; CLARO, M. **21st Century Skills and Competences for New Millennium Learners in OECD Countries**. *OECD Education Working Papers*. OECD Publishing, n. 41, 2009.

ANDERSON, P. **Balanço do neoliberalismo**. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.) *Pósneoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 09-23.

ANTUNES, R. **As novas formas de acumulação de capital e as formas contemporâneas do estranhamento (alienação)**. Caderno CRH, v. 15, n. 37, 2002.

\_\_\_\_\_. **Adeus ao trabalho?: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez, 2005.

ARGENTO, H. **Teoria construtivista**. 2009. Disponível em: <http://penta3.ufrgs.br/midiasedu/modulo11/etapa2/construtivismo.pdf>. Acesso em: 02/10/2015.

ARIENTI, W. L. **Do Estado Keynesiano ao Estado Schumpeteriano**. Revista de Economia Política, vol. 23, n. 4 (92), out./dez. 2003.

AZZI, S. **Trabalho docente: autonomia didática e construção do saber pedagógico**. In: PIMENTA, Selma Garrido (org.). Saberes pedagógicos e atividade docente. São Paulo: Cortez, 2008.

BANDURA, A. ***Self-efficacy: Towar a Unifyng Theory of Behavioral Change***. Psychological Review, vol. 84, n.2, p. 191-215, 1977.

\_\_\_\_\_. ***Social Foundations of Thought and Action: A Social Cognitive Theory***. Englewood Cliffs/Estados Unidos: Prentice Hall, 1986.

\_\_\_\_\_. **A evolução do teoria social cognitivo**. In: BANDURA, A.; AZZI, R. G.; POLYDORO, S. A. Teoria social cognitiva: conceitos básicos. Porto Alegre: Artmed, 2008.

BARROS, C. L. S.; MAZZOTTI, T. B. **Profissão docente: uma instituição psicossocial**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 35, n.1, p. 165-176, jan./abr. 2009.

BATISTA, P. N. [Internet]. **O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. São Paulo: USP, 1994. Disponível em: [http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq\\_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf](http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf). Acesso em: 20/10/2012.

BEECH, J. **Quem está passeando pelo jardim global? Agências educacionais e transferência educacional**. In: COWEN, Robert; KAZAMIAS, Andreas M.; ULTERHALTER, Elaine. Educação comparada: panorama internacional e perspectivas. Vol.1. Brasília: UNESCO, CAPES, 2012. p. 413-433.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: UnB, 1999, v.1.

BONAL, J. ***La sociología de la política educativa: aportaciones al estudio de los procesos de cambio***. Revista de Educación, núm. 317, p. 185-202, 1998.

\_\_\_\_\_. ***La educación en tiempos de globalización: ¿quién se beneficia?*** Educação e Sociedade, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 653-671, out. 2009.

BONAL, X.; VERGER, A. ***La emergencia de las alianzas público-privado en la agenda educativa global: nuevos retos para la investigación educativa***. Revista Profesorado, Vol. 16, n. 3, set./dez./2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. 1988.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. 1996.

BRASIL. **Lei n. 10.973, de 2 de Dezembro de 2004.** Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. 2004.

BRASIL. **Portaria Ministerial nº 2, de 17 de maio de 2006.** Institui e normatiza o Prêmio Inovação em Gestão Educacional. Ministério da Educação. 2006.

BRASIL. **Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008.** Altera dispositivos da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. 2008.

BRASIL. **Decreto n. 7.096, de 4 de fevereiro de 2010.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. 2010.

BRASIL. **Programa Ensino Médio Inovador – Documento Orientador.** Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral Coordenação Geral do Ensino Médio. 2011.

BRASIL. **Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. 2012.

BRASIL. **Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. (2013a)**

BRASIL. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica.** Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Conselho Nacional da Educação. Câmara Nacional de Educação Básica. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013. **(2013b)**

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. 2014. **(2014a)**

BRASIL. **Planejando a próxima década: conhecendo as metas do plano nacional de educação.** Ministério da Educação, 2014. **(2014b)**

BRASIL. **Resolução n.2, de 1º de julho de 2015.** Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. [Internet]. **O processo histórico do desenvolvimento econômico.** 2007. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/07.21.ProcessoHistoricoDoDesenvolvEconomico-Agosto23.pdf> Acesso: 17/07/2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. [Internet]. **Crescimento e desenvolvimento econômico.** Notas para uso em curso de desenvolvimento econômico na Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Versão de junho de 2008. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/> Acesso: 17/07/2013.

BUESA, M. **El Sistema Nacional de Innovación en España: un panorama.** Innovación y Competitividad, n. 869, nov./dez. 2012. Disponível em: [http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE/\\_869\\_7-42\\_\\_E1619FE339E9BAC04FCD9109E203417F.pdf](http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE/_869_7-42__E1619FE339E9BAC04FCD9109E203417F.pdf). Acesso em: 09/09/2013.

BURBULES, N. C.; TORRES, C. A. **Globalización y Educación.** In: *Revista de Educación*, n. extraordinario (2001), p. 13-29.

BURTON-JONES, A. **Knowledge Capitalism: the new learning economy.** Policy Futures in Education, Vol. 1, N. 1, 2003.

BZUNECK, J. A. **As crenças de auto-eficácia dos professores.** Leituras de psicologia para formação de professores, p. 115-134, 2000.

BZUNEK, J.; GUIMARÃES, S. E. **Crenças de eficácia de professores: validação da escala de Woolfolk e Hoy.** Psico-USF, v. 8, n. 2, p. 137-143, Jul./Dez. 2003.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. **Sistemas de Inovação e desenvolvimento: implicações de políticas.** São Paulo em Perspectiva, v. 19, n. 1, p. 34-45, jan./mar. 2005.

CASASSUS, J. **A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização.** Cadernos de Pesquisa, v. 114, p. 7-28, 2001.

\_\_\_\_\_. **A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização.** Cadernos de Pesquisa, v. 114, p. 7-28, 2001.



CASSIOLATO, J. E.; STALLIVIERI, F. **Indicadores de inovação: dimensões relacionadas à aprendizagem**. In: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Bases conceituais em pesquisa, desenvolvimento e inovação: Implicações para políticas no Brasil. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010. p. 119-161.

CASTELLANI, A. T.; BONAL, X. **Globalización y política educativa: los mecanismos como método de estudio**. Revista de Educación, 355. Mai.-ago./2011, p. 235-255.

CHAVES, M. **O papel dos Estados Unidos e da UNESCO na formulação e implementação da proposta pedagógica no Estado do Paraná na década de 1960: o caso da educação no jardim de infância**. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná. 2008.

COCCO, G. **Indicadores de inovação e capitalismo cognitivo**. In: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Bases conceituais em pesquisa, desenvolvimento e inovação: Implicações para políticas no Brasil. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010.

COCCO, G.; SILVA, G.; GALVÃO, A. P. **Introdução: conhecimento, inovação e redes de redes**. In: COCCO, Giuseppe; GALVÃO, Alexandre Patez; SILVA, Geraldo (orgs.). Capitalismo Cognitivo: trabalho, redes e inovação. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

COMISSÃO EUROPEIA. **Key Competencies: A developing concept in general compulsory education**. Bruxelas/Belgica: Eurydice, 2002.

COMISSÃO EUROPEIA. **Developing Key Competences at School in Europe: Challenges and Opportunities for Policy**. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

CORBIÈRE, E. J. **El mito de la globalización capitalista: socialismo o barbarie**. E-libro.net, 2002. Disponível em: <http://cdiserver.mba-sil.edu.pe/mbapage/BoletinesElectronicos/Economia/Corbiere.pdf>. Acesso em: 26/08/2014.

CORSANI, A. **Elementos de uma ruptura: a hipótese do capitalismo cognitivo**. In: COCCO, Giuseppe; GALVÃO, Alexandre Patez; SILVA, Geraldo (orgs.). Capitalismo Cognitivo: trabalho, redes e inovação. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

COWEN, R. **Introdução: o nacional, o internacional e o global**. In: COWEN, Robert; KAZAMIAS, Andreas M.; ULTERHALTER, Elaine. Educação comparada: panorama internacional e perspectivas. Vol.1. Brasília: UNESCO, CAPES, 2012. p.407-412.

DALE, R. **Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms**. *Journal of Education Policy*, Vol. 14, n.1, 1999.

\_\_\_\_\_. **Globalización: un nuevo mundo para la educación comparada?** In: SHRIEWER, J. (org.) *Formación del discurso em la educación comparada*. Barcelona: Pomares, 2002.

\_\_\_\_\_. **Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”?** Campinas: Educação e Sociedade, vol. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

\_\_\_\_\_. **Los efectos de la globalización em la política nacional: um análisis de los mecanismos.** In: TARABINI-CASTELLANI, Aina; VERGER, Antoni; BONAL, Xavier. (orgs.) *Globalización y educación: textos fundamentales*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila SLR, 2007.

DALE, R.; ROBERTSON, S. L. **New Arenas of Global Governance and International Organisations: Reflections and Directions.** Bristol/Inglaterra: Centre for Globalisation/Education and Societies, 2007.

\_\_\_\_\_. **Além dos “ismos” metodológicos na educação comparada em uma era de globalização.** In: COWEN, Robert; KAZAMIAS, Andreas M.; ULTERHALTER, Elaine. *Educação comparada: panorama internacional e perspectivas*. Vol.2. Brasília: UNESCO, CAPES, 2012. p.555-572.

DAUN, H. **Globalisation and the governance of national education systems.** In: ZAJDA, Joseph. *International Handbook on Globalisation, Education and Policy Research Global Pedagogies and Policies*. Dordrecht/Holanda: Springer, 2005.

DERISSO, J. L. **Construtivismo, pós modernidade e decadência ideológica. Formação de professores: limites contemporâneos e alternativas necessárias.** São Paulo: Cultura Acadêmica, p. 51-62, 2010.

DESAI, M. **Capitalismo.** In: BOTTOMORE, T. (org.). *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. p. 53.

DOWBOR, L. **A educação frente à economia do conhecimento.** Formadores - Formação de Professores, vol. 5, n.1, 2012.

DUARTE, M. R. T.; SANTOS, M. R. S. **Sistema nacional de educação e relações intergovernamentais no Brasil.** Educação e Sociedade, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1115-1136, out.-dez./2014.

ENGELS, F. **O Papel do Trabalho na Transformação do Macaco em Homem.** 1876. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1876/mes/macaco.htm>. Acesso em: 08/10/2015.

ENGELS, F. **Carta a Franz Mehring (em Berlim), 14 de Julho de 1893**. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1893/07/14.htm>. Acesso em: 23/09/2015.

ESPANHA. **España Hoy**. Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2013.

ESPANHA. **TALIS 2013: Estudio internacional de la enseñanza y el aprendizaje. Informe español**. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014.

EVANGELISTA, E. G. dos S. **A UNESCO e o mundo da cultura**. Brasília: UNESCO, 2001.

FELDFEBER, M. **La regulación de la formación y el trabajo docente: un análisis crítico de la “agenda educativa” en América Latina**. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 28, n. 99, p. 444-465, maio/ago. 2007.

FELDFEBER, M. **De la profesionalización al desarrollo profesional**. In: OLIVEIRA, D. A.; FELDFEBER, M. (orgs.). Nuevas regulaciones educativas en América Latina. Políticas y procesos del trabajo docente. Lima/Perú: Asociación Civil Universidad de Ciencias y Humanidades, Fondo Editorial, 2010.

FERRER, F. **Teoría y metodología de la educación comparada en la actualidad**. Barcelona: Ariel, 2002, p.91-152.

FOSNOT, C. T. **Constructivism: Theory, Perspectives and Practice**. Teachers College Press, Teachers College, Columbia University, 2005.

FRIGOTTO, G. Educação profissional e tecnológica: memórias, contradições e desafios. Rio de Janeiro: Essentia, 2006.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; COSTA, D. H. A experiência do trabalho e a educação básica. São Paulo: DP&A, 2002.

FONSECA, P. C. D. **Desenvolvimento econômico e distribuição de renda**. In: SALVO, M. PORTO Jr, S. S. Uma Nova Relação entre Estado, Sociedade e Economia no Brasil. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004, v. 1, p. 269-292.

FREITAS, L. C. **Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo**. Trabalho apresentado no III Seminário de Educação Brasileira, Cedes-Unicamp, v. 28, 2011.

FREITAS, L. C. **Os empresários e a política educacional: como o proclamado direito à educação de qualidade é negado na prática pelos reformadores empresariais**. Germinal: Marxismo e Educação em Debate, Salvador, v. 6, n. 1, p. 48-59, jun. 2014.

FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista**. São Paulo: Cortez, 2010.

FRIGOTTO, G. **Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional**. In: GENTILI, Pablo (org.). *Pedagogia da Exclusão: Crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis: Vozes, 1995.

GARCIA, W. E. **Introdução**. In: GARCIA, Walter E. (org.) *Inovação Educacional no Brasil: problemas e perspectivas*. São Paulo: Cortez, 1989.

GARCIA, E. C. ***Organización Económica Internacional***. Madrid: Pearson Educación, 2004.

GARCÍA, C. M.; VAILLANT, D. **Desarrollo Profesional Docente: ¿Cómo se aprende a enseñar?**. Narcea Ediciones, 2009.

GIESTEIRA, L. F. **Elementos teóricos e conceituais para a fundamentação de políticas de inovação tecnológica em economias atrasadas**. Brasília: IPEA, Texto para discussão, n. 1490, mai. 2010.

GIL, L. V. ***Políticas globales y sistemas educativos nacionales. ¿Hacia el mercado de la educación?***. *New Approaches in Educational Research*, Vol. 2, N. 2, Jul./2013. p. 100–106.

GONÇALVES, R. **A internacionalização da produção: uma teoria geral?**. *Revista de Economia Política*, vol. 4, n.1, 1984.

GRAMIGNA, A. ***La paradoja de la innovación inmóvil: reflexiones críticas sobre la mitología educativa de la agenda de Lisboa***. *Revista Española de Educación Comparada*, n.16, 2010, p. 43-73.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. *Cadernos do Cárcere*, vol. 1, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999, pág. 93-114.

GRASA, R. ***Las organizaciones internacionales y los nuevos desafíos globales***. *Revista de Sociología*, n. 41, 1993, p.55-84.

GREEN, A. ***Educación, globalización y el papel de la investigación comparada***. In: TARABINI-CASTELLANI, Aina; VERGER, Antoni; BONAL; Xavier. (orgs.) *Globalización y educación: textos fundamentales*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila SLR, 2007.

HARGREAVES, A. ***Introduction: Pushing the Boundaries of Educational Change***. Hargreaves, A. (org.). International Handbook of Educational Change. Extending Educational Change. Dordrecht/Holanda: Springer, 2005.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Loyola, 2006.

\_\_\_\_\_. **Neoliberalismo como destruição criativa**. INTERFACEHS – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente, v.2, n.4, ago/2007.

\_\_\_\_\_. **O Enigma do Capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. **O Neoliberalismo: História e Implicações**. São Paulo: Loyola, 2012.

HELD, D. **A democracia, o estado-nação e o sistema global**. Revista Lua Nova, n.23, p. 45-194, 1991.

HELLER, A. ***Teoría de las necesidades en Marx***. Barcelona: Ediciones 62 s/a, 1978.

HENDRIKS, M. et al. ***Teachers' professional development: Europe in international comparison: an analysis of teachers' professional development based on the OECD's***. Teaching and Learning International Survey (TALIS). 2010.

HERNÁNDEZ, L. A. Políticas del cambio en educación y gestión de la innovación. Revista Innovar. Edición Especial en Educación, n. 21, 2009.

HILL, D. ***Education services liberalization***. In: ROSSKAM, Ellen. Winners or losers? Liberalizing public services. Geneva: International Labour Office, 2006, p.3-54.

HOBSBAWM, E. **Era dos extremos: o breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, O. Globalização: novo paradigma das ciências sociais. Estudos Avançados, vol.8, n.21, 1994. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141994000200009>. Acesso em: 27/10/2013.

\_\_\_\_\_. **Neoliberalismo e Globalização**. São Paulo em Perspectiva, v.12, n.2, abr./jun. 1998, p.27-32.

\_\_\_\_\_. **Estado e Capitalismo**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

IMBERNÓN, F. ***Un nuevo desarrollo profesional del profesorado para una nueva educación en el siglo XXI***. Revista Educação SKEPSIS, n. 2 (Formación Profesional), 2011, p.1-20. (2011)

INEP. **Censo da educação básica: 2012 – resumo técnico**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2013.

ISSBERNER, L. **Em direção a uma nova abordagem da inovação: coordenadas para o debate**. In: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Bases conceituais em pesquisa, desenvolvimento e inovação: Implicações para políticas no Brasil. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010.

JAKOBI, A. P. ***The Knowledge Society and Global Dynamics in Education Politics***. European Educational Research Journal, Volume 6, Number 1, 2007.

JAMESON, F. **Teorias do pós-moderno**. In: JAMESON, F. Espaço e Imagem: teorias do pós-moderno e outros ensaios. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

KAZAMIAS, A. M. **O conhecimento educacional: um tema negligenciado na Educação Comparada**. In: COWEN, Robert; KAZAMIAS, Andreas M.; ULTERHALTER, Elaine. Educação comparada: panorama internacional e perspectivas. Vol.2. Brasília: UNESCO, CAPES, 2012. p.193-204.

KUENZER, A. Z. **Da dualidade assumida à dualidade negada: o discurso da flexibilização justifica a inclusão excludente**. Educação e Sociedade, Campinas, v.28, n.100, Out. 2007.

LASTRES, H. M. M.; ALBAGLI, S. (orgs). **Informação e globalização na era do conhecimento**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LAW, W. **O estado desenvolvimentista, mudança social e educação**. In: COWEN, Robert; KAZAMIAS, Andreas M.; ULTERHALTER, Elaine. Educação comparada: panorama internacional e perspectivas. Vol.1. Brasília: UNESCO, CAPES, 2012. p.309-331.

LIMA, M. C.. **As mutações da mundialização ou quando o capitalismo financeiro direciona o capitalismo cognitivo: desafios para a América Latina**. Colombia Internacional 66, Bogotá, p. 70-94, jul./dez. 2007. Disponível em: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/272/view.php>. Acesso em: 27/10/2013.

LIMA, L. V. S.; AMORIN, M. C. S.; CARDOSO, O. O.; GEVARA, A. J. H. **Inovação, Complexidade e Aprendizagem: um Ensaio sobre Religar Saberes**. Revista ADM.MADE, ano 10, v.14, n.2, p.110-120, mai./ago. 2010. Disponível em: <http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/admmade/article/viewFile/85/83> Acesso em: 27/10/2013.

LINGARD, B; RAWOLLE, S. ***New scalar politics: implications for education policy***. Comparative Education. Vol. 47, No. 4, Nov./2011, p. 489–502.

LLOVERAS, E.; MARTÍNEZ, R.; PIAZUELO, C.; ROWAN, J. ***Innovación en cultura. Una aproximación crítica a la genealogía y usos del concepto.*** Madrid: Traficantes de Sueños, 2009.

LOONEY, J. W. ***Assessment and Innovation in Education.*** *OECD Education Working Papers*, n. 24. OECD Publishing, 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/222814543073>. Acesso em: 20/05/2013.

LYOTARD, J. ***A condição pós-moderna.*** 13ª edição. Rio de Janeiro: José Olympio, 2011.

MANSO, J.; THOILLIEZ, B. ***La competencia emprendedora como tendencia educativa supranacional en la Unión Europea.*** In: Bordón Revista de Pedagogía, 2015, jan.-mar., vol.67, n.1, Madri. p.85-99.

MARTÍN, M. Á. G. ***La innovacion y el crecimiento economico: una perspectiva histórica.*** *Economía Industrial*, v. 368, 2008. p. 17-25

MARTINEZ, R. B. ***Apresentação.*** In: *Revista de Educación*, n. extraordinario, 2001, p. 5-11.

MARX, K. ***O Capital: Crítica da economia política.*** Livro Primeiro: O processo de produção do capital. Volume I. São Paulo: Bertand, 1994.

\_\_\_\_\_. ***Manuscritos econômico-filosóficos.*** São Paulo: Boitempo, 2010.

\_\_\_\_\_. ***Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboço da crítica da economia política.*** São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, K.; ENGELS, F. ***O Manifesto Comunista.*** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. ***A ideologia alemã.*** São Paulo: Hucitec, 1999.

McCRAW, Thomas K. ***O profeta da inovação.*** Rio de janeiro: Record, 2012.

MENEZES FILHO, N. A. ***Qualidade da Educação.*** In: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (orgs.) *Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento.* Brasília: IPEA, 2009.

MORAES, M. C. M. ***Proposições acerca da produção de conhecimento e políticas de formação docente.*** In: MORAES, Maria Celia Marcondes (org.). *Iluminismo às avessas: produção de conhecimento e políticas de formação docente.* Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p.7-19. (2003a)

\_\_\_\_\_. **Recuo da teoria.** In: MORAES, Maria Celia Marcondes (org.). Iluminismo às avessas: produção de conhecimento e políticas de formação docente. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p.151-198. (2003b)

MORGENSTERN, S. **Reflexiones sociológicas en torno a los docentes: La paradoja entre su vulnerabilidad y su potencialidad profesional.** In: OLIVEIRA, D. A.; FELDFEBER, M. (orgs.). Nuevas regulaciones educativas en América Latina. Políticas y procesos del trabajo docente. Lima/Perú: Asociación Civil Universidad de Ciencias y Humanidades, Fondo Editorial, 2010.

MORICONI, G.; BÉLANGER, J. **Student Behaviour and Use of Class Time in Brazil, Chile and Mexico: Evidence from TALIS 2013.** OECD Publishing. OECD Education Working Papers, n. 112, 2015.

MUNDY, K. **Educational multilateralism in a changing world order: Unesco and the limits of the possible.** *Journal of Educational Development*, n. 19, 1999. p 27–52.

NAVARRO, M. R. **Innovacion Educativa: Teoria, Procesos y Estrategias.** Madrid: Sintesis, 2000.

NAVARRO, V. L. **Trabalho, saúde e tempo livre sob os domínios do capital.** In: PADILHA, V. (org.). *Dialética do lazer.* São Paulo: Cortez, 2006.

NAVARRO, L. P. **Autoeficacia del professor universitario: eficacia percibida y práctica docente.** Madrid: Narcea, 2009.

NEVES, C. E. B.; NEVES, F. M. **Pesquisa e inovação: novos desafios para a educação superior no Brasil e na Alemanha.** *Cadernos CRH*, Salvador, v. 24, n. 63, Dez./2011.

NÓVOA, Antonio. **La construcción de un espacio educativo europeo: gobernando a través de los datos y la comparación.** *Revista Española de Educación Comparada*, número 16, 2010, p. 23-41.

OLIVEIRA, D. A. **A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização.** *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1127-1144, Set./Dez. 2004

\_\_\_\_\_. **Os trabalhadores da educação e a construção política da profissão docente no Brasil.** Curitiba: Educar em Revista, n. Especial, 2010a.

OLIVEIRA, R. P.; ARAÚJO, G. C. **Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação.** In: *Revista Brasileira de Educação*, 28, 2005, p. 5-24.

OLMOS, L. E.; TORRES, C. A. **Teorias do Estado, expansão educacional, desenvolvimento e globalizações: abordagens marxista e crítica.** In: COWEN,



R.; KAZAMIAS, A. M.; ULTERHALTER, E. Educação comparada: panorama internacional e perspectivas. Vol.1. Brasília: UNESCO, CAPES, 2012. p.97-114.

OLSEN, M.; PETERS, M. A. ***Neoliberalism, higher education and the knowledge economy: from the free market to knowledge capitalism***. Journal of Education Policy, n. 20, vol.3, p. 313-345, 2005.

PASIAS, G. K.; ROUSSAKIS, Y. E. ***Current “policies of knowledge” in the European Union: mapping and critically assessing ‘quality’ in a ‘measurable’ Europe of knowledge***. Revista Española de Educación Comparada, 2012, número 20, p. 303-324.

PEDRÓ, F. ***Las políticas de investigación e innovación en educación: una perspectiva supranacional***. In: Bordón Revista de Pedagogía, 2015, jan.-mar., vol.67, n.1, Madri. p. 39-56.

PERONI, V. **Política Educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PERRENOUD, P. **Construir as competências desde a escola**. Porto Alegre: Artmed, 1999.

PINA, A. T. C. **Modelos e Prioridades Estratégicas em Ciência, Tecnologia e Inovação nos países da OCDE e nos BRICS**. Dissertação (Mestrado em Economia e Gestão da Ciência, Tecnologia e Inovação). Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2009.

PÓVOA, L. M. C. **Tendências das políticas de inovação da OCDE**. Revista Economia & Tecnologia, América do Norte, 7, fev./2012.

PRATS, E. ***Equidad y eficiencia en la estrategia de Lisboa: un reto estructural en los sistemas de educación básica en Europa***. Revista Española de Educación Comparada, número 16, 2010, p. 131-158.

RADTKE, F. **A educação na ‘Constelação pós-nacional’: o enfraquecimento da legitimação e do controle democrático “expertocrático” e ético-profissional**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.36, n. especial, p. 55-64, 2010.

RISOPATRON, V. E. ***El concepto de calidad de la educación***. Oficina Regional de educación para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: OREL/UNESCO 1991.

ROBERTSON, S. L.; DALE, R. **Pesquisar a Educação em uma era globalizante**. Educação & Realidade. Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 347-363, maio/ago. 2011.

ROBERTSON, S. L., VERGER, A. **A origem das parcerias público-privada na governança global da educação**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1133-1156, out.-dez./2012.

RODRIGO, L. ***Organismos Internacionales y Reformas Educativas: El Banco Mundial, la OEI y la política de descentralización educativa en la Argentina de los años noventa***. Revista de Educación, 341. Set-Dez/2006. p. 845-866.

ROMEIRO, A. R. **Desenvolvimento econômico e a questão ambiental: algumas considerações**. Análise econômica, UFRGS, ano 9, n. 16, set. 1991. p. 141-152.

ROSENAU, J. N. **Governança, ordem e transformação na política mundial**. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernest Otto. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

RUIZ, M. J. G. ***Impacto de la globalización y el postmodernismo en la Educación Comparada***. In: Revista Española de Educación Comparada, número 20, 2012, p. 41-80.

SANCHEZ-ANCOCHEA, D. ***Capitalismo, desarrollo y estado. Una revisión crítica de la teoría del estado de Schumpeter***. Revista Economía Institucional, Bogotá, v. 7, n. 13, Dez/2005.

SAN SEGUNDO, M. J. ***Algunos déficit en capital humano de una economía en convergencia***. Economistas, vol.2, n. ARIO, 1999. p. 333-340.

SANTIAGO, P. **Teacher Demand and Supply: Improving Teaching Quality and Addressing Teacher Shortages**. OECD Education Working Papers, OECD Publishing, n. 1, 2002.

SAURA, G.; NAVAS, J. L. ***Política global más allá de lo nacional. Reforma educativa (LOMCE) y el régimen de estandarización (OCDE)***. In: Bordón Revista de Pedagogía, 2015, jan.-mar., vol.67, n.1, Madri. p.135-148.

SAVIANI, D. ***A Filosofia da educação e o problema da inovação em educação***. In: GARCIA, Walter E. Introdução. In: GARCIA, Walter E. (org.) Inovação Educacional no Brasil: problemas e perspectivas. São Paulo: Cortez, 1989.

SCHERRER, C. ***GATS: long-term strategy for the commodification of education***. Review of International Political Economy, 2005, n.12, vol.3, p.484-510.

SCHLEICHER, A. **Schools for 21st-Century Learners: Strong Leaders, Confident Teachers, Innovative Approaches**. International Summit on the Teaching Profession, OECD Publishing, 2015.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

\_\_\_\_\_. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SHIROMA, E. O.; EVANGELISTA, O. **Um fantasma ronda o professor: a mística da competência**. In: MORAES, Maria Celia Marcondes (org.). Iluminismo às avessas: produção de conhecimento e políticas de formação docente. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p.81-98.

SHIROMA, E. O. **O eufemismo da profissionalização**. In: MORAES, Maria Célia Marcondes de. (Org.) Iluminismo às avessas: produção do conhecimento e políticas de formação docente. Rio de Janeiro, 2003, p. 61-79.

SIQUEIRA, Ângela C. de. **A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS**. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, n. 26, ago./2004 .

TARDIF, M. **Saberes docentes e formação profissional**. Petrópolis: Vozes, 2012.

TARDIF, M.; LESSARD, C. **O trabalho docente: elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas**. Petrópolis: Vozes, 2014.

TEIXEIRA, F. J. Soares. **O neoliberalismo em debate**. In: TEIXEIRA, F. J. S.; OLIVEIRA, M. A. (orgs.) Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1996, p. 195-252.

TELÒ, M. **State and Multilateralism: History and Perspectives**. In: State, Globalization and Multilateralism: The challenges of institutionalizing regionalismo. Bruxelas: Institut d' Etudes Européennes/Université Libre de Bruxelles, 2012.

TONER, P. **Workforce Skills and Innovation: An Overview of Major Themes in the Literature**. OECD Education Working Papers, n. 55. OECD Publishing, 2011.

TORRECILLA, F. J. M. **Panorámica general de las aportaciones innovadoras**. In: TORRECILLA, F. Javier Murillo (coord.) Modelos Innovadores en la formación inicial docente: Estudios de casos de modelos en la formación docente en América Latina y Europa. Santiago de Chile: UNESCO, 2006. p.19-56.

TORRES, C. A. **Estado, privatização e política educacional: elementos para uma crítica do neoliberalismo**. In: GENTILI, Pablo (org.). Pedagogia da Exclusão: Crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 1995.

\_\_\_\_\_. **Después de la tormenta neoliberal: La política educativa latinoamericana entre la crítica y la utopía**. Revista Iberoamericana de Educación. n. 48, 2008, p. 207-229.

TROJAN, R. M. **Pedagogia das competências e diretrizes curriculares: a estetização das relações entre trabalho e educação**. Tese de doutorado em educação. UFPR. 2005.

UNESCO. **Educação: um tesouro a descobrir - Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI.** Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)/Cortez: São Paulo, 1998.

\_\_\_\_\_. ***Hacia las sociedades del conocimiento.*** Paris: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2005.

\_\_\_\_\_. **A Recomendação da OIT/UNESCO de 1966 relativa ao Estatuto dos Professores e A Recomendação de 1997 da UNESCO relativa ao Estatuto do Pessoal do Ensino Superior com um guia de utilização.** Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) /Organização Internacional do Trabalho (OIT). 2008.

\_\_\_\_\_. ***¿Qué es la UNESCO? ¿Qué hace?*** Paris: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), 2009.

UNIÃO EUROPEIA. ***Educación y formación 2010: urgen las reformas para coronar con éxito la Estrategia de Lisboa.*** Conselho da União Europeia: Bruxelas, 2004.

\_\_\_\_\_. ***Teachers' Professional Development. Europe in international comparison — An analysis of teachers' professional development based on the OECD's Teaching and Learning International Survey (TALIS).*** Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Union, 2010.

VALLE, J. M. ***La Union Europea y su política educativa. Tomo I: La integración europea.*** Madrid: Ministério de Educación y Ciencia (MEC), 2006.

\_\_\_\_\_. ***La Política Educativa Supranacional: un nuevo campo de conocimiento para abordar las políticas educativas en un mundo globalizado.*** In: Revista Española de Educación Comparada, número 20, p. 109-144, 2012.

\_\_\_\_\_. ***Las políticas educativas en tiempos de globalización: la educación supranacional.*** Madri/Espanha: Bordón Revista de Pedagogia, número monográfico: Educación Supranacional, vol. 67, n. 1, jan./mar., 2015.

VÁZQUEZ, A. S. ***As ideias estéticas de Marx.*** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

VELASCO, M. S. ***Economía de la educación.*** Pearson Educación, 2008.

VERGER, A. ***Globalización, reformas educativas y la nueva gestión del personal docente.*** Revista Docencia, n. 46, p.4-13, maio/2012.

VIELUF, S., et al., ***Teaching Practices and Pedagogical Innovations: Evidence from TALIS.*** Paris: OECD Publishing, 2012.

VILLASCHI FILHO, A. **Paradigmas tecnológicos: uma visão histórica para a transição presente**. Revista de Economia, vol. 30, v.1, 2004.

WANDERLEY, L. E. W. **Parâmetros Sociológicos da Inovação**. In: GARCIA, Walter E. Introdução. In: GARCIA, Walter E. (org.) Inovação Educacional no Brasil: problemas e perspectivas. São Paulo: Cortez, 1989.

WEBER, M. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: UnB, 2000, 2009 (reimpressão). Vol. 1.

#### DOCUMENTOS DA OCDE

OCDE. **City Strategies for lifelong learning**. CERI/OCDE, 1992.

OCDE. **The Knowledge-Based Economy**. Paris: Organisation For Economic Co-Operation and Development (OECD), 1996.

OCDE. **Innovating schools**. Paris: OECD/Centre for Educational Research and Innovation, 2000.

OCDE. **Economics and Finance of Lifelong Learning**. OECD Publications, 2001.

OCDE. **Síntese da Análise das Políticas Educacionais. Overview Education Policy Analysis**. Portuguese translation. OECD, 2003.

OCDE. **Lifelong Learning. Policy Briefs**. OECD Observer, 2004.

OCDE. **Manual de Oslo. Directrizes para la recogida e interpretación de información relativa a innovación**. 3ª ed. Organisation For Economic Co-Operation and Development (OECD)/ European Communities: Elecé, Madrid, 2005. **(2005a)**

OCDE. **The Measurement of Scientific and Technological Activities, Oslo Manual Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data**. OECD Publishing, 3ª ed., 2005. **(2005b)**

OCDE. **Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers. Introduction**. Organisation For Economic Co-Operation and Development (OECD), 2005. **(2005c)**

OCDE. **Qualifications and Lifelong Learning**. Policy Brief. OECD/OECD Observer: Paris, 2007. **(2007a)**

OCDE. **Qualifications Systems: Bridges to Lifelong Learning**. OECD Publishing: Paris, 2007. **(2007b)**

OCDE. ***21st Century Learning: Research, Innovation and Policy-Directions from recent OECD analyses***. Organisation For Economic Co-Operation and Development (OECD)/ Centre for Educational Research and Innovation (CERI), 2008. **(2008a)**

OCDE. ***Innovating to Learn, Learning to Innovate***. OECD Publishing, 2008. **(2008b)**

OCDE. ***Informe TALIS. La creación de entornos eficaces de enseñanza y aprendizaje: Síntesis de los primeros resultados***. Organisation for Economic Co-operation and Development/Santillana Educación, 2009. **(2009a)**

OCDE. ***Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS***. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD Publishing, 2009. **(2009b)**

OCDE. ***Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS - Summary in Portuguese***. OECD Publishing: 2009. **(2009c)**

OCDE. ***Notas para o Brasil***. OCDE/IDEB, 2009. **(2009d)**

OCDE. ***OECD Science, Technology and Industry: Outlook***. OECD Publishing, Paris, 2010. **(2010a)**

OECD. ***The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow***. Summary in Spanish. OECD Publishing, 2010. **(2010b)**

OCDE. ***The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow***. OECD Publishing, 2010. **(2010c)**

OCDE. ***Educación hoy: la perspectiva de la OCDE***. Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico. Instituto Internacional de Investigación de Tecnología Educativa, S.C. Naucalpan de Juárez (México), 2010. **(2010d)**

OCDE. ***Avaliações de Políticas Nacionais de Educação: Estado de Santa Catarina, Brasil***. SourceOECD, 2010. **(2010e)**

OCDE. ***TALIS 2008: Technical Report***. OECD Publishing: 2010. **(2010g)**

OCDE. ***Systemic Innovation In Vocational Education And Training: An OECD Perspective***. OECD, 2010. **(2010h)**

OCDE. ***Skills for innovation and research***. OECD Publishing, 2011. **(2011a)**

OCDE. ***Building a High-Quality Teaching Profession: Lessons from around the world***. OECD Publishing, 2011. **(2011b)**

OCDE. ***Meeting of the OECD Council at Ministerial Level. Strategy On Development.*** Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), mai./2012. (2012a)

OCDE. ***Manual de Frascati 2002: Metodologia proposta para levantamentos sobre pesquisa e desenvolvimento experimental.*** Organisation for Economic Co-operation and Development, 2012. (2012b)

OCDE. ***Brazil. In: Education at a Glance 2012: OECD Indicators.*** OECD Publishing: 2012. (2012c)

OCDE. ***Education at a Glance 2013: OECD indicators.*** Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD Publishing, 2013. (2013a)

OCDE. ***Trends Shaping Education 2013.*** OECD Publishing, 2013. (2013b)

OCDE. ***Teachers for the 21st Century: Using Evaluation to Improve Teaching.*** OECD Publishing, 2013. (2013c)

OCDE. ***Brasil – Country Note – Panorama sobre a Educação 2013: Indicadores OCDE.*** OECD, 2013. (2013d)

OCDE. ***Brasil – Nota sobre o País – Resultados da TALIS 2013.*** OECD Publishing, 2013. (2013e)

OCDE. ***Measuring Innovation in Education: A New Perspective.*** Educational Research and Innovation. OECD Publishing, 2014. (2014a)

OCDE. ***Investing in Youth: Brazil.*** OECD Publishing, 2014. (2014b)

OCDE. ***What TALIS reveals about teachers across education levels.*** Teaching in focus, n.8, dez./2014. (2014c)

OCDE. ***What helps teachers feel valued and satisfied with their jobs? Teaching in focus,*** n.5, set./2014. (2014d)

OCDE. ***New Insights from TALIS 2013: Teaching and Learning in Primary and Upper Secondary Education.*** OECD Publishing. 2014. (2014e)

OCDE. ***How innovative is the education sector? Education indicators in focus,*** n.24, jul./2014. (2014f)

OCDE. ***TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning.*** OECD Publishing. 2014. (2014g)

OCDE. *Brazil*. In: Latin American Economic Outlook 2015: Education, Skills and Innovation for Development. OECD Publishing/Development Bank of Latin America (CAF)/ECLAC, 2014 **(2014h)**

OCDE. *Brazil*. In: Education at a Glance 2014: OECD Indicators. OECD Publishing: 2014. **(2014i)**

OCDE. *Brazil*. In: OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014. OECD Publishing, 2014. **(2014j)**

OCDE. *Teaching with technology*. OECD: *Teaching in Focus*, n.12, jul./2015. **(2015a)**

OCDE. *Supporting new teachers*. OECD: *Teaching in Focus*, n.11, mai./2015. **(2015b)**

OCDE. *Embedding professional development in schools for teacher success*. OECD: *Teaching in focus*, n.10, mar./2015. **(2015c)**

OCDE. *Improving school climate and students' opportunities to learn*. OECD: *Teaching in Focus*, n.9, jan./2015. **(2015d)**

OCDE. *Spain in Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*. OECD Publishing, 2015. **(2015e)**

OCDE. *How much time do teachers spend on teaching and non-teaching activities?* *Education indicators in focus*, n.29, fev./2015. **(2015f)**

OCDE. *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*. OECD Publishing, 2015. **(2015g)**

OCDE. *Examining school context and its influence on teachers: linking TALIS 2013 with PISA 2012 student data*. Paris: OECD Publishing. OECD Education Working Papers, n. 115, 2015. **(2015h)**

OCDE. *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*. OECD Publishing, 2015. **(2015i)**

OCDE. *Economic Policy Reforms 2015: Going for Growth*. Paris: OECD Publishing, 2015. **(2015j)**

OCDE. *Perspectivas económicas de América Latina 2015: Educación, competencias e innovación para el desarrollo*. OECD/Banco de Desarrollo de América Latina/CEPAL, 2015. **(2015k)**



OCDE. ***Brazil***. In: Latin American Economic Outlook 2015: Education, Skills and Innovation for Development, OECD Publishing, 2015. **(2015l)**